

ISG- Instituto Superior De Gestão



**Uma proposta para a aproximação do sistema de tributação pessoal português ao  
Modelo Dual**

**Hugo Alexandre Resende Evaristo**

Dissertação apresentada no Instituto Superior De Gestão para a obtenção do Grau de Mestre  
em Gestão Fiscal

Orientador: Professor Doutor António Pires Caiado

Co- Orientador: Doutor Manuel Lopes Faustino

**LISBOA**

2014

## **Resumo**

No atual contexto de grande concorrência fiscal internacional é necessária uma modernização do sistema de tributação pessoal português. Esta dissertação propõe-se apresentar o modelo dual de tributação que se perfila como uma boa solução.

O modelo dual é um sistema de tributação pessoal que separa os rendimentos em duas bases distintas.

Os rendimentos provenientes do capital são sujeitos a uma tributação proporcional reduzida, enquanto os rendimentos originados pelo trabalho são tributados progressivamente, por intermédio da utilização de uma sobretaxa incidente sobre esses tipos de rendimentos, consoante o patamar de rendimento em que se encontrem.

Este tratamento dualístico dos rendimentos congrega na sua essência a capacidade de obtenção de receita fiscal e acautela a fuga de capitais devido a uma tributação menos elevada dos rendimentos de capital.

Utilizando o modelo dual nórdico como exemplo, pretende-se demonstrar como este modelo consegue conciliar as necessidades financeiras do Estado sem gerar um incentivo à fuga de capitais da economia.

Palavras-chave: fiscalidade, modelo dual, tributação pessoal, e mobilidade do capital.

Classificação J.E.L. - K34; H24

## **Abstract**

In this current context of an international competitive fiscal environment, it grows a need to modernize the Portuguese personal income tax. This thesis aim is to present the Dual Income taxation, which presents itself as a good option in this matter.

The Dual Income taxation is a personal income tax model that splits the income in two distinct bases.

The capital income is taxed at a low proportional rate, while the labour income is taxed progressively, surtaxing this type of income, according to the income level earned by the taxpayer.

This dualistic treatment given to the income accommodates the Country's needs for tax revenue and helps preventing capital flight from the economy which may occur due to an high taxation on capital income.

Using the Nordic Dual taxation income tax as an example, I intend to show how this model is able to meet both the necessity for fiscal revenue without generating an incentive to capital flight from the economy.

Key words: Taxation, dual income taxation, personal income Tax, and capital mobility.

J.E.L. classification- K34; H24

## **Agradecimentos**

Agradeço a indispensável ajuda que me foi dada por Maria de Fátima Resende, minha mãe, sem a qual numa teria terminado esta dissertação a tempo e horas, e pela ajuda na revisão.

Aos Professores e meus orientadores, Dr. Manuel Lopes Faustino e Professor Doutor António Pires Caiado, pela ajuda na estruturação e apoio na realização desta dissertação.

E por fim a todos os meus amigos que me “aturaram” durante o processo de realização desta dissertação, com especial agradecimento para o Cláudio, o meu irmão, e para o Bonio, pela inestimável companhia e por toda a sabedoria e apoio técnico que me deu durante este processo.

## **Simbologia e abreviaturas**

RRA - *rate-of-return allowance*

MDT – Modelo dual de tributação

SHS - *Schanz-Haig-Simons*

IRS – Imposto Sobre o Rendimento De Pessoas Singulares

DT- Dupla Tributação

CRP – Constituição da República Portuguesa

EV – Equidade Vertical

EH – Equidade Horizontal

EU – União Europeia

IH – Iniquidade Horizontal

IV – Iniquidade Vertical

A – Ativos Afetos Ao Negócio

Y – Rendimentos Operacionais

D – Valor Do Passivo

r- Taxa Normal De Retorno Imputável Ao Capital

i – Taxa De Juro

Cg – Rendimentos Imputáveis De Capital

Wg- Rendimentos Imputáveis Ao Trabalho

Cn – Rendimento Imputado Ao Capital

Wn – Rendimento Imputado Ao Trabalho

t = Taxa De tributação Proporcional Do Rendimentos De Capital

T (W) = Taxa De Tributação Progressiva Dos Rendimentos Do Trabalho

T (G) = Encargos Fiscais Totais Sobre O Investidor

$\Delta$  - Variação

$\Delta Y$  – Variação Do Rendimento

m - Taxa Marginal De Imposto Sobre O Rendimento Do Trabalho

T (N) - Carga Fiscal Total Do Investidor

AT- Autoridade Tributária

UE15 - União Europeia A 15

OCDE – Organização Para A Cooperação E Desenvolvimento Económico

ITA - Income Tax Act

CIRS - Código do Imposto Sobre as Pessoas Singulares

CEE – Comunidade Económica Europeia

IRC - Imposto Sobre as Pessoas Coletivas

IR – Impostos Sobre o Rendimento

IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado

NAFTA- *North American Free Trade Agreement*

Mercosul – Mercado Comum do Sul

LGT - Lei Geral Tributária

CRF - Comissão Para a Reforma Fiscal

INE – Instituto Nacional De Estatística

PIB – Produto Interno Bruto

DTR - Dedução Da Taxa De Retorno

EURIBOR – European Interbank Offered Rate

# Índice

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1.....</b>	<b>4</b>
1.1- A adoção do modelo dual nos países nórdicos.....	4
1.1.1- O modelo Dual.....	8
1.1.1.1- O modelo Dual: características-base.....	10
1.1.2- Tributação reduzida dos rendimentos de capital: O porquê de tal escolha.....	13
1.1.2.1- Argumentos justificativos da tributação proporcional dos rendimentos de capitais.....	14
1.2- Iniquidade fiscal, a grande desvantagem do modelo dual.....	16
1.2.1- Iniquidade horizontal e vertical .....	17
1.2.1- Várias perspectivas sobre a iniquidade fiscal.....	20
1.2.1.1- A perspectiva temporal.....	21
1.2.1.2- A recaracterização de rendimentos .....	22
1.2.2- O porquê da escolha do modelo dual.....	23
1.3- Tributação dos empresários unipessoais e trabalhadores por conta própria.....	25
1.3.1.1- Método do valor bruto dos activos ( <i>gross assets method</i> ).....	27
1.3.1.2- Método dos activos <i>líquidos</i> ( <i>net assets method</i> ).....	28
1.3.1.3- Análise das relações matemáticas entre ambos os métodos .....	28
1.3.2- Taxa de retorno.....	34
1.4 - Aproximação ao modelo dual por diferentes países da EU.....	37
1.4.1- Modelo das “Boxes”.....	45
1.4.1.1- Composição da base tributária de cada Box.....	45

1.4.1.2- Taxas de tributação de cada Box.....	46
---	----

## **Capítulo 2.....49**

2.1- Evolução histórica da tributação pessoal em Portugal.....	49
--	----

2.1.1- A tributação pessoal como suporte do modelo social .....	50
---	----

2.2- Os problemas constitucionais associados ao tratamento dualístico dos rendimentos em IRS.....	58
---	----

2.2.1- As Taxas liberatórias .....	59
------------------------------------	----

2.2.1.1- As taxas liberatórias de carácter real a as taxas gerais de carácter marginal.....	61
---	----

2.2.2- A composição dos rendimentos de capital .....	63
--	----

2.2.3- Tributação das mais-valias.....	64
--	----

2.3- Em defesa da constitucionalidade da tributação proporcional dos rendimentos de capital.....	65
--	----

## **Capítulo 3**

3.1- Proposta de aproximação ao modelo dual para a tributação pessoal em Portugal...	69
--	----

3.2- Rendimentos do trabalho: a base geral.....	71
---	----

3.2.1- Composição da base tributável geral.....	72
---	----

3.2.2- Mínimo de existência.....	72
----------------------------------	----

3.2.3- Deduções pessoais.....	74
-------------------------------	----

3.2.4- Taxas de tributação.....	74
---------------------------------	----

3.3- Trabalhadores por conta própria: um rendimento simultaneamente de capital e do trabalho.....	75
---	----

3.3.1- Método dos ativos brutos.....	78
--------------------------------------	----



3.3.2- Método dos ativos líquidos.....	80
3.4- Rendimentos de capital: a base da poupança.....	83
3.4.1- Taxa de tributação proporcional.....	84
3.4.2- Deduções a rendimentos de capitais.....	85
<b>Conclusão.....</b>	<b>86</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>88</b>
<b>Webgrafia.....</b>	<b>90</b>

## **Índice de tabelas**

Retenção na fonte definitiva sobre rendimentos de capital 2006.....	37
Retenção na fonte definitiva sobre rendimentos de capital 2012.....	39
Regimes especiais de tributação de rendimentos de capital.....	40
Taxas de tributação de dividendos, juros e rendimentos do trabalho, em 2012.....	41
Taxas de tributação holandesas combinadas de 2012 para contribuintes com menos de 65 anos.....	47
Taxas de tributação holandesas combinadas de 2012 para contribuintes com mais de 65 anos.....	47

## INTRODUÇÃO

Para a minha dissertação de Mestrado em gestão fiscal, a escolha recaiu sobre a temática de investigação “aproximação do modelo de tributação pessoal português ao modelo dual”.

O modelo dual é um modelo de tributação pessoal criado nos países nórdicos, nomeadamente na Dinamarca, Noruega, Suécia e Finlândia, que separa os rendimentos auferidos com base na sua origem.

Esta separação dos rendimentos pessoais em rendimentos provenientes do trabalho e rendimentos derivados dos capitais foi a resposta encontrada por estes países para fazer face às necessidades financeiras do Estado e simultaneamente acautelar a fuga de capitais para jurisdições com tributação mais favoráveis, fruto da mobilidade cada vez mais global desse fator produtivo.

No modelo dual os rendimentos do trabalho são sujeitos a uma tributação a alíquotas progressivas, contribuindo com mais quem maiores rendimentos auferir.

Deste modo a tributação pessoal contribui para atenuar as diferenças de rendimentos entre os cidadãos, após imposto, e assim cumprir das funções extrafiscais do imposto do pessoal, tal com preconizado pela Constituição da República Portuguesa, no n.º 1 do artigo 104.º.

Os rendimentos do capital são tributados a taxas proporcionais reduzidas como forma de precaver uma possível deslocação do capital para outras jurisdições com tributações mais atrativas.

Esta diferença de tratamento entre os rendimentos do capital e os rendimentos do trabalho gera alguma celeuma, pois levanta questões constitucionais importantes relacionadas com o respeito, ou não, pelo princípio da igualdade, da unicidade da tributação pessoal e pelo princípio da progressividade da tributação dos rendimentos pessoais.

Na literatura não existe uma posição unanime acerca deste tema, sendo que a diferença principal entre os partidários da tributação proporcional dos rendimentos de capital e os defensores de uma tributação progressiva dos rendimentos pessoais, e quais os valores constitucionais que devem prevalecer.

A argumentação que serve de base à defesa da tributação proporcional dos rendimentos de capital foca-se no fato de esta tributação a taxas proporcionais reduzidas ser uma forma pragmática de fazer face à grande mobilidade do fator capital, neste ambiente de grande concorrência fiscal internacional, optando por obter uma receita mais diminuta destes rendimentos, mas evitando uma diminuição ainda maior de tal receita fruto da fuga de capital.

Com esta opção torna-se possível evitar a fuga de capital, o que é de uma importância tremenda para uma economia importadora de capital, evitando assim os efeitos nefastos para a economia que ocorreriam caso não existisse capital para a financiar.

Tais valores são também defendidos na CRP, no art.º n.º101, que se refere ao sistema financeiro português e à sua proteção constitucional.

Esta tributação proporcional do rendimento de capital encontra-se protegida pelo princípio da praticabilidade, sendo aliás considerado que seria irrealista tentar tributar, no atual contexto económico global, de uma forma progressiva tais rendimentos.

Por sua vez, os defensores da tributação progressiva do rendimento pessoal consideram que este tratamento fere “de morte” os princípios da unicidade, progressividade e igualdade.

Advogam que o tratamento diferenciado do rendimento de capital é rejeitado pelo texto constitucional que define o imposto pessoal como “único e progressivo” e que este tratamento irá gerar situações de desigualdade entre cidadãos, assumindo que cidadãos com rendimentos no mesmo patamar serão tributados diferentemente, gerando assim uma situação em que consideram que o princípio da igualdade é subvertido.

Estas questões constitucionais são testadas no capítulo 2 desta dissertação e analisadas em detalhe, por forma a verificar se representam um obstáculo à adoção do modelo dual, comparando diferentes visões sobre a temática e assim conseguindo uma base sólida para sustentar a minha posição.

No capítulo 1 descrevo em como se procedeu à adoção do modelo dual nos países nórdicos, das suas características base, dos problemas relativos à iniquidade fiscal gerada, da aproximação já efetuada por diferentes países da UE a este modelo e o modelo de tributação pessoal holandês, conhecido como o Modelo das Boxes.

No 3º capítulo apresento uma proposta que considero como adequada para adaptar o modelo dual ao sistema fiscal português.



## CAPÍTULO 1

### 1.1- A adoção do modelo dual nos países nórdicos

Previamente à análise do tema nuclear deste trabalho, o modelo dual de tributação (MDT) *per si*, considera-se da maior importância uma breve retrospectiva sobre este modelo e a sua conceção nos países nórdicos.

O MDT foi originariamente introduzido na Dinamarca, no final dos anos 80. Posteriormente, foi adotado pela Noruega, Suécia e Finlândia, no início da década de 90.

Nestes países nórdicos, verificam-se diversas variações deste modelo, sendo que, o que se aproxima, na generalidade, da conceção purista do MDT, é o modelo que integra o sistema fiscal norueguês, como veremos posteriormente. Por outro lado, o que se encontra num plano mais afastado é o modelo dinamarquês, sendo considerado como um modelo semidual<sup>1</sup>, pois ainda trata com alguma progressividade os rendimentos de capital<sup>2</sup>.

Em termos dos rendimentos, um dos pontos fulcrais do MDT, é o tratamento dos rendimentos auferidos por trabalhadores ou por empresários individuais, sejam eles trabalhadores por conta própria ou empresas unipessoais, entre outros.

Os rendimentos auferidos contêm uma componente relativa aos rendimentos do capital investido no negócio e uma fração correspondente à remuneração do trabalho realizado no seio da empresa. Como tal, é necessário repartir os rendimentos nas suas duas componentes, de modo a imputá-los à base correspondente.

Nestes quatro países, exceção feita à Dinamarca que evoluiu no sentido de adotar um modelo semi-compreensivo, pioneiros na implementação deste modelo, a separação destes componentes dá-se de uma forma diferente.

Na Noruega é utilizada uma taxa normal de retorno, RRA ou *rate-of-return allowance*, dos rendimentos de capital, para determinar sobre os rendimentos empresariais do período,

---

<sup>1</sup> Vide Sørensen em “Dual income taxes: A nordic tax system” na pág. 17.

<sup>2</sup> Que de acordo com “The Fundamental Reform of Personal Income Tax”, OECD, 2006, pág. 84, é considerado, à data, como semi-compreensivo. Sendo que a fronteira entre um modelo semidual e um semicompreensivo é uma linha muito ténue, tal como veremos posteriormente.

rendimentos distribuídos ou retidos, qual a fração imputável aos rendimentos de capital. Consequentemente, pelo excesso sobre a taxa normal de retorno, obtêm-se os rendimentos do trabalho<sup>3</sup>.

Esta separação é baseada no conceito base do modelo dual, em que todos os rendimentos são provenientes, ou do trabalho, ou derivados do capital.

A versão inicial norueguesa do modelo dual, era baseada numa taxa de 28% sobre todos os rendimentos empresariais, de capital e do trabalho, sendo que os rendimentos do trabalho e os rendimentos empresariais, considerados rendimentos de trabalho, eram ainda sujeitos a uma sobretaxa.

Este diferente tratamento entre os rendimentos do trabalho e do capital, veio gerar, o que é designado por Sørensen como o “calcanhar de Aquiles” do MDT<sup>4</sup>, um forte incentivo para a recaracterização dos rendimentos do trabalho, em rendimentos de capital.

Este é um assunto, a ser aprofundado posteriormente na abordagem dos modos de repartição dos rendimentos empresariais, nas suas componentes de trabalho e capital.

A divisão entre rendimentos do trabalho e rendimentos de capital, constituía um incentivo para os contribuintes procederem a uma recaracterização dos rendimentos do trabalho, como rendimentos do capital.

Como medida de limitação desta forma de evasão fiscal, na reforma fiscal norueguesa de 1992, foi introduzido o modelo de separação, em inglês *split model*, para os trabalhadores por conta própria, e para as “*closely held firms*”, sociedades de capital fechado, e empresas unipessoais.

Este método estabeleceu regras para separar, dentro dos rendimentos empresariais, uma parte referente a rendimentos do capital, e outra que é caracterizada como rendimento do trabalho, sendo que os rendimentos do trabalho daqui provenientes eram sujeitos a uma sobretaxa.

Em 1992, as duas taxas marginais mais elevadas, para rendimentos do trabalho e rendimentos empresariais eram, respetivamente, de 48,8% e de 51,7%. A dupla tributação dos dividendos

---

<sup>3</sup> Vide Sørensen em “Dual income taxes: A nordic tax system” na pág. 19

<sup>4</sup> Como visto em Sørensen “Dual income taxes: A nordic tax system” pag. 9

foi suprimida, com recurso à concessão de um crédito fiscal aos contribuintes, que obtivessem dividendos no valor do imposto pago ao nível empresarial.

Como forma de lidar com este problema, a reforma de 2006 tentou criar um sistema que evitasse a tentação dos contribuintes em transformar os rendimentos do trabalho em rendimentos de capital, de modo a beneficiar da taxa mais reduzida, aplicada ao segundo tipo de rendimentos.

O imposto sobre os dividendos acima de uma taxa de retorno, ou seja, acima de uma taxa de referência indexada a um produto considerado sem risco, como as obrigações governamentais a três meses, seria o mesmo que o incidente sobre os rendimentos do trabalho<sup>5</sup>. Também as taxas marginais de imposto sobre rendimentos do trabalho, foram reduzidas, como forma de diminuir a diferença existente para com as taxas sobre o capital.

A forma arbitrária como a repartição dos rendimentos é feita no MDT, é fortemente criticada, visto que o limiar a partir do qual os rendimentos são considerados provenientes do trabalho, é fixado administrativamente e o seu cálculo envolve operações algo complexas.

A crítica à arbitrariedade e à complexidade inerentes ao MDT, não parecem ter grande fundamento, pois em todos os modelos de tributação existe sempre um certo grau de arbitrariedade em diversos critérios utilizados, e num mundo em que as relações económicas são cada vez mais complexas, não é invulgar os modelos de tributação abandonarem, quando necessário, a simplicidade como forma de protegerem a sua base tributária e consequentemente a sua receita fiscal.

Na generalidade, o MDT afigura-se como uma alternativa, a ter em muito boa conta, a um modelo de tributação clássico, SHS (*Schanz-Haig-Simons*, outra forma pela qual é conhecido o modelo compreensivo), na medida em que equilibra bastante bem as questões da equidade fiscal e da eficiência económica. Por um lado, tende a conseguir uma alocação mais eficiente dos capitais, e por outro, minora eficazmente o problema gerado pela sua mobilidade.

A tributação do capital processa-se da seguinte forma: os rendimentos do capital são taxados proporcionalmente, sendo a taxa a que é sujeito relativamente reduzida, e os rendimentos imputados ao trabalho são sujeitos a alíquotas progressivas. Neste modelo, os custos

---

<sup>5</sup> Vide Sørensen "Dual income taxes: A nordic tax system" capítulo 2.2.3, em que o funcionamento da RRA, se encontra detalhadamente explicado.



incorridos para a obtenção de rendimentos de ambas as categorias, são considerados dedutíveis fiscalmente em ambas as bases de imposto.

A taxa a que se sujeita o trabalho no escalão mais baixo é definida como sendo igual à taxa de tributação a que os rendimentos de capital se encontram sujeitos, bem como à taxa de tributação dos rendimentos empresariais, com o propósito de evitar a arbitragem fiscal, através da transformação de rendimentos do trabalho em rendimentos de capital.

Mesmo no primeiro escalão de tributação existe um certo grau de progressividade, que é introduzido por uma dedução de base aplicável aos rendimentos do trabalho.

Na generalidade da literatura<sup>6</sup> é recomendado, que não seja permitido estender a dedução de base aos rendimentos de capital, para evitar a existência de indivíduos que não declarem rendimentos do trabalho, e para assegurar que os seus rendimentos do capital, sejam tributados via retenção na fonte de forma definitiva.

Assim, vai-se reduzir a carga administrativa das autoridades tributárias e as obrigações declarativas dos contribuintes, ou seja, contribuindo para a simplicidade do sistema.

### **1.1.1- O modelo dual**

---

<sup>6</sup> Pois, tal como é defendido por Genser, Reutter, A. “ Fiscal policy in action Moving towards dual income taxation in europe” - “finanzArchiv” vol. 63, pág. 452, reduz substancialmente os custos relativos ao cumprimento das obrigações fiscais e o controlo desse cumprimento.

Como referido, esta dissertação foca-se no modelo dual, um modelo de tributação do rendimento pessoal criado nos países nórdicos na década de 90, mais concretamente na Dinamarca, Noruega, Finlândia e Suécia.

Tem como suporte uma separação dos rendimentos pessoais em duas bases distintas, os rendimentos do trabalho e os rendimentos do capital.

Esta separação do rendimento surge da necessidade de fazer face à crescente mobilidade dos capitais, em conjugação com a necessidade de arrecadar uma receita fiscal significativa.

Como forma de conciliar estes objetivos estes países optaram por manter a progressividade apenas para os rendimentos do trabalho e tributar separadamente os rendimentos de capital a uma taxa proporcional.

Embora o grau com que cada país separa os rendimentos do capital dos rendimentos do trabalho, varie, o modelo subjacente a todos eles ficou conhecido como modelo dual.

Este modelo aplica uma taxa de tributação proporcional a todos os rendimentos, sendo que os rendimentos do trabalho são sujeitos a uma sobretaxa adicional, tornando assim a sua tributação progressiva. Deste modo, a taxa de tributação marginal de imposto que incide sobre os seus rendimentos vai aumentando em conformidade com o escalão de tributação em que o contribuinte se encontre.

O modelo dual pode ser visto como uma adaptação entre a forma de tributação progressiva do modelo compreensivo e da tributação proporcional da *flat tax*, isto é, sujeita a taxas progressivas os rendimentos do trabalho, tal como o modelo *SHS* e os rendimentos de capital são tributados a uma taxa proporcional, típica da *flat tax*.

A opção pela separação entre os rendimentos do trabalho e os rendimentos do capital, baseia-se na premissa de conjugar a necessidade de obtenção de receita fiscal, para fazer face às necessidades financeiras do Estado.

O fator produtivo trabalho tem uma mobilidade mais reduzida que o fator capital, e devido à sua natureza menos móvel e à desigual distribuição do capital humano no seio da população, é possível a sua tributação progressiva. Mas tal não se verifica com o capital, sendo por isso necessário tributar tais rendimentos a uma taxa proporcional reduzida para fazer face à sua grande mobilidade.

A diferença de tratamento na tributação a que são sujeitos os rendimentos do trabalho e de capital, é o fator gerador de um sentimento de iniquidade e é considerada o grande entrave à percepção de justiça fiscal pela população em geral. Mas esta diferença de tratamento é uma resposta pragmática à concorrência fiscal entre países e à fuga de capitais a ela associada.

O modelo dual perfila-se assim como uma boa opção para a evolução do Imposto Sobre o rendimento de Pessoas Singulares (IRS).

Esta diferença de tratamento dos diferentes tipos de rendimentos já existe no atual modelo de IRS e deste modo será possível tirar partido da cedularidade existente para racionalizar e otimizar as diferenças de tratamento entre as diferentes categorias.

Os rendimentos que seriam considerados como provenientes do trabalho seriam os incluídos nas categorias A e H que seriam agregados numa base de tributação comum, a base de tributação do trabalho.

No tocante aos rendimentos da categoria B, estes seriam tratados numa categoria própria, em que seriam sujeitos a uma repartição nas suas duas componentes: uma fração referente à parte imputável a rendimentos do trabalho, e outra parte que se destina a remunerar os capitais investidos.

Na base de tributação dos rendimentos de capitais, a chamada base da poupança, incluiríamos os rendimentos das categorias E, F e G, que passariam a ser tributados conjuntamente a uma taxa reduzida proporcional, taxa esta que trataria todos estes rendimentos de uma forma uniforme. Este é um assunto, que será abordado mais detalhadamente no capítulo seguinte.

A tributação dos rendimentos de capital processar-se-ia, por via da utilização do mecanismo da retenção da fonte, tal como acontece atualmente, com a utilização de taxas liberatórias, existindo sempre a possibilidade de englobar os rendimentos, embora essa opção pressuponha que tais rendimentos passem a ser tributados a taxas progressivas.

Esta opção confere um elevado grau de simplificação ao sistema, pois reduz significativamente as obrigações declarativas dos sujeitos passivos, e diminui eficazmente a carga administrativa da administração tributária<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Vide Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal, 2009, pág. 18 e seguintes.

### **1.1.1.1- O modelo dual e as suas características-base**

Na sua conceção teoricamente mais pura, o MDT tem as seguintes características:

- Todo o rendimento é separado em duas categorias distintas, rendimentos do trabalho e rendimentos de capital;
- Nos rendimentos de capital estão incluídos os juros, os dividendos, os ganhos de capital, as rendas imobiliárias, as royalties e os lucros empresariais;
- Nos rendimentos do trabalho incluem-se ordenados/salários (onde se inclui o valor imputável pelo trabalho efetuado por conta própria), pensões, benefícios da segurança social, remunerações acessórias e as royalties não classificáveis como rendimentos de capitais;
- A taxa incidente sobre os rendimentos de capital é proporcional, como forma de evitar arbitragem fiscal, e reduzida, de modo a ter em conta a mobilidade do capital e a possibilidade que os investidores têm de deslocar o capital para onde a tributação lhes seja mais vantajosa;
- As taxas de tributação dos rendimentos do trabalho são progressivas, sendo superiores à taxa de tributação dos rendimentos de capitais, dado que a mobilidade do fator trabalho é bastante inferior à do fator capital, mas não demasiado elevada, para não gerar um incentivo para os trabalhadores por conta própria recaracterizarem os rendimentos do trabalho como rendimentos de capital;
- A dupla tributação a que estão sujeitos os rendimentos empresariais a nível societário e na esfera do acionista, é evitável através da utilização de um sistema de imputação total, no qual os dividendos são sujeitos a um *gross up* à taxa de tributação das sociedades, sendo neste caso atribuído um crédito pelo valor pago na esfera da sociedade, podendo ser utilizado ao nível pessoal no dividendo já sujeito a *gross up*. De modo alternativo, pode-se isentar a tributação dos dividendos ao nível do acionista;
- A dupla tributação de rendimentos retidos nas sociedades, muitas vezes sob a forma de resultados transitados, em conjugação com a tributação dos ganhos de capital na esfera pessoal, pode ser evitada se for permitido aos acionistas “reescreverem” o valor das ações, com um fator de correção devido aos resultados retidos;
- A tributação dos rendimentos de capital num único momento, é assegurável através da utilização da retenção na fonte ao nível da entidade pagadora de tais rendimentos. Esta taxa é

coincidente com a taxa aplicável às sociedades. Por isso, estas taxas representam o valor dos encargos fiscais a suportar pelo contribuinte, caso os rendimentos do trabalho sejam tributados separadamente dos relativos a capitais, e não seja aplicada uma dedução de base conjunta;

- Os resultados provenientes de empresas em nome individual (*proprietorships*) e empresas de capital fechado (*closely held companies*), são tratados como compostos por dois tipos de rendimentos diferentes: capital e trabalho. Os rendimentos do trabalho são calculados com a aplicação de uma taxa de remuneração aos ativos afetos á empresa, ou ao valor global do património da empresa. O excesso é considerado como rendimentos do trabalho e tributado de acordo com tal classificação.

O MDT pode ser implementado como um imposto com retenção na fonte, pois graças ao elevado grau de informatização dos serviços, e à possibilidade de se incorporar no programa informático os valores referentes à taxa a que a retenção se pode processar, contribuindo assim para uma diminuição da carga administrativa.

No tocante aos rendimentos auferidos por não-residentes, o MDT pode ser implementado como um imposto que se processa via retenção na fonte, incorporando as taxas de tributação inscritas no acordo de dupla tributação estabelecida com o Estado da residência do contribuinte, quando diferentes das taxas a aplicar a residentes, sendo que neste caso a retenção na fonte assume um carácter definitivo.

OS rendimentos de capital dos residentes que sejam derivados de rendimentos previamente tributados na esfera empresarial teriam o direito a que esse montante de imposto (na proporção do capital que detenham na empresa) lhes fosse atribuído como um crédito fiscal que seria dedutível na base da poupança.

Relativamente aos rendimentos de capitais sujeitos a DTE, veria o seu conjunto agregado na base da poupança, sendo-lhes concedido um crédito pelo imposto suportado no Estado da fonte.

A diferença de tratamento entre os distintos tipos de rendimento é simultaneamente o ponto mais forte e mais fraco deste modelo.

Esta dicotomia deve-se à necessidade de conjugar a obtenção de receita, alcançável através da progressividade da tributação a que são sujeitos os rendimentos do trabalho, com a

necessidade de acautelar a possível fuga de capital para destinos com tributação mais atrativa, por via da tributação proporcional dos rendimentos de capital.

Este tratamento dualizado do rendimento é, a nosso ver, o que torna este modelo tão atrativo, pois possibilita a obtenção de receita para a atividade dos Estados, maioritariamente através da tributação progressiva dos rendimentos do trabalho e confere um tratamento, fiscalmente mais favorável aos rendimentos do capital. Na nossa opinião é uma concessão necessária, de modo a evitar uma fuga de capitais da economia, em particular de países importadores de capital como é o caso de Portugal.

Por outro ângulo, na perspetiva portuguesa, este tratamento distinto dos diferentes tipos de rendimentos é um grande problema, porque a diferenciação de tratamento dos rendimentos a nível pessoal pode, segundo determinadas linhas de pensamento, ser considerada inconstitucional, na medida em que não será capaz de respeitar o modelo constitucional de um imposto pessoal “único e progressivo”, tal como preconizado no art.º 104, n.º 1 da CRP.

A questão da constitucionalidade da tributação dos rendimentos de capital a taxas liberatórias com carácter proporcional será tratada posteriormente, tal como as questões relativas à equidade fiscal ou à falta dela com este tipo de tratamento, aquando da abordagem do sistema fiscal português.

A diferenciação de tratamento acima referida é geradora de um sentimento de injustiça fiscal, tanto na população em geral como na comunidade académica.

Este sentimento de injustiça fiscal é o grande obstáculo à implementação deste modelo, particularmente em países que tenham o seu sistema fiscal estruturado num modelo compreensivo, pela extrema dificuldade em conseguir apoio político por parte da população, apoio cujo propósito é o de conferir um tratamento mais generoso aos rendimentos de capital que se encontram concentrados nas classes com rendimentos mais elevados.

Estes problemas relacionados com a equidade, quer horizontal (EH) quer vertical (EV), do modelo dual são de facto, bastante relevantes. Mas este tratamento preferencial ao rendimento do capital é tido como um mal necessário, para contrabalançar as perdas de receita fiscal que ocorreriam com a fuga do mesmo, para territórios em que tenham um tratamento que lhes seja mais favorável, bem como a perda de eficiência económica derivada da diminuição de capitais na economia.

Importa salientar que este modelo foi concebido para fazer face à mobilidade de capital, representando um desafio muito grande no que concerne à tributação de tais rendimentos, sendo que o fator “imposto” se tornou uma variável cada vez mais importante, no momento da tomada de decisão sobre onde alocar os recursos, obrigando assim os estados, principalmente os importadores de capital, a “optarem” por reduzir as suas taxas de tributação.

Estamos perante um “fenómeno de *apartheid* fiscal, engendrado a uma escala efetivamente global, entre os detentores de fatores de produção ou suportes de atividades com elevada mobilidade” e os restantes com uma mobilidade residual<sup>8</sup>.

### **1.1.2- Tributação reduzida dos rendimentos de capital: o porquê de tal escolha**

Tendo em conta o atual contexto económico global, em que a abertura e a interdependência entre países são maiores do que nunca, a questão da concorrência fiscal internacional assume um grande relevo.

A concorrência fiscal tem vindo a obrigar os Estados a “abraçarem” medidas impostas pelo mercado internacional, cada vez mais globalizado, da fiscalidade, o que tem contribuído para uma erosão da soberania por parte dos Estados.

Considerando as necessidades financeiras atuais dos estados, a perspetiva de tributar os rendimentos do capital tal como os rendimentos do trabalho, não se afigura muito fácil, pois irá ser gerada uma grande ineficiência económica devido à fuga dos capitais para legislações com tributações mais favoráveis, além da perda da receita coletável da tributação proporcional desses rendimentos<sup>9</sup>.

#### **1.1.2.1- Argumentos justificativos da tributação proporcional dos rendimentos de capitais**

---

<sup>8</sup> Citando Nabais, C. “Reflexões sobre quem paga a conta do estado social”, pág. 20

<sup>9</sup> Em concordância com o defendido por Elizabete Pinto da Costa na sua dissertação de mestrado “Concorrência fiscal internacional: Um desafio à escala mundial” no seu 5º capítulo.

Nesta secção, iremos focar-nos nos argumentos usados pelos defensores da tributação proporcional a taxas reduzidas dos rendimentos de capital, como forma de justificar tal opção.

Os argumentos mais importantes são os seguintes:

**A mobilidade do capital** – com o aumento da mobilidade de capitais a nível global, existe um risco, cada vez mais acentuado, de fuga dos rendimentos de capitais sujeitos a taxas marginais elevadas, para países em que tais rendimentos tenham uma tributação mais reduzida, e uma diminuta troca de informações com o exterior.

Com esta deslocalização do capital para tais áreas, torna-se extremamente difícil tributar tais rendimentos ao nível no estado da fonte. De forma a evitar estas formas de maximização do rendimento líquido do contribuinte (através deste expediente meramente fiscal), a tributação a uma taxa reduzida proporcional apresenta-se como uma boa solução para evitar a fuga destes capitais.

**A inflação** – os rendimentos de capitais são normalmente tributados sobre o seu valor nominal, incluindo o prémio de inflação que apenas corrige o valor do bem subjacente, para que o valor real do bem não se reduza e não estando assim a ser gerado qualquer tipo de rendimento. Com isto existem várias formas de rendimentos de capitais que são sobre tributados, em função da tributação dos mesmos incidir sobre o valor nominal e não sobre o seu valor real. Este efeito é minorado pelo facto dos rendimentos de capitais serem taxados a uma taxa inferior à incidente sobre rendimentos do trabalho.

A argumentação referente à falta de um fator de correção relativo ao efeito da inflação sobre os rendimentos do capital implica uma sobre tributação dos rendimentos de capital, na medida em que é tributado face ao seu valor nominal e não ao valor efetivo que representa rendimentos, reais, de capital.

Este foi um argumento que colheu grande aceitação por parte da classe política dos países nórdicos e que, inclusive, ajudou a convencer a ala mais à esquerda dos sociais-democratas da justiça fiscal que este modelo encerra, tal como escrito por Sørensen <sup>10</sup>.

**A neutralidade fiscal** – os rendimentos de capital são acumuláveis sob várias formas, sendo que algumas são de difícil tributação, quer por motivos meramente políticos, quer pela enorme dificuldade de alcançá-los na prática. Optar por reduzir a taxa de imposto sobre tais

---

<sup>10</sup> Vd. Sørensen “Dual income taxes: A nordic tax system”, pág. 8.



rendimentos, reduz as distorções criadas pela tributação de apenas alguns dos rendimentos de capitais, devido à impossibilidade de criar uma base de imposto que os abranja a todos.

Analisando esta situação sob outro ângulo, com uma taxa de tributação sobre os rendimentos do capital reduzida, é possível, sem criar grande celeuma, alargar a base de tributação sem causar um aumento do efeito de *lock in* dos resultados dentro das empresas, ao invés de possibilitar o seu investimento em outras atividades da economia.

Com efeito, a tributação dos ganhos de capital com base no princípio da realização<sup>11</sup> cria um efeito de *lock in*, que impede a utilização dos resultados gerados na empresa em atividades económicas mais produtivas. Se a tributação dos ganhos de capital fosse progressiva, então o efeito de *lock in* seria mais acentuado, pois um contribuinte poderia, no ano da realização, subir de escalão de tributação. Uma taxa de tributação reduzida e proporcional evita este efeito (situação que para ser totalmente neutralizada, implica o alinhamento da taxa de tributação do capital com a taxa de tributação das empresas).

**A arbitragem fiscal** – ao alinhar a taxa de tributação incidente sobre as empresas com a incidente sobre os rendimentos de capital, para todos os contribuintes, neutraliza-se o incentivo aos contribuintes para incorrerem em práticas de arbitragem fiscal, com vista a minimizar a sua carga fiscal global com recurso à exploração das diferenças entre as diversas taxas. Também, com a mesma taxa a incidir sobre todos os tipos de rendimentos de capitais, evita que tais rendimentos sejam recaraterizados por motivos fiscais.

**A simplificação administrativa** – a aplicação de uma taxa proporcional a todos os rendimentos de capital tem o condão de conseguir um grau elevado de simplificação administrativa para a administração tributária e para os próprios contribuintes, visto que o imposto incidente sobre juros e dividendos é cobrado, em regra, na maturidade por meio de retenção na fonte e todos os outros rendimentos são tratados a uma mesma taxa.

A tributação reduzida para os rendimentos de capital permite-nos estimular a poupança, mitigar a dupla tributação dos dividendos provenientes da aplicação de capitais na economia, equiparar o tratamento a todas as formas de remuneração de capitais, acabando assim com tratamentos preferenciais dados a certas formas de remuneração do capital.

---

<sup>11</sup> De acordo com Bastos, Xavier de “ (...) só tributando os acréscimos patrimoniais realizados – os que se traduzem num aumento líquido dos meios monetários do seu titular.” Em “ IRS, Incidência real e determinação dos rendimentos líquidos”.

Com recurso a esta forma de tributação, reconhece-se que a opção por uma tributação via retenção na fonte a uma taxa proporcional reduzida dos rendimentos de capital, é um “mal menor” e que assim se consegue uma maior simplificação do sistema e um maior cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes, dado o tratamento único conferido a todos os rendimentos de capitais.

Outra vantagem do modelo dual que raramente é referida é a eliminação do incentivo para a alocação dos rendimentos de capitais a diferentes membros do agregado familiar, como forma de reduzir a carga fiscal conjunta, dado que todos os contribuintes estarão sujeitos a uma tributação dos rendimentos de capital a uma taxa igual, não poderão obter vantagens nesta forma de planeamento.

Por estes fatores, a tributação dos rendimentos de capital a uma taxa proporcional reduzida preconizada pelo modelo dual, é uma opção, a nosso ver, muito atrativa quanto a um novo sistema de tributação a adotar, pois é um sistema que tem já algumas das suas componentes introduzidas na legislação de vários países da UE, incluindo a portuguesa, (países estes com modelos de tributação compreensivos), e que permite esbater alguns dos seus problemas.

## **1.2- Iniquidade Fiscal a grande desvantagem do modelo dual**

O modelo dual, pelos regimes de tributação diferenciados a que estão sujeitos os rendimentos do trabalho e de capital, encontra-se exposto a um ataque cerrado no que concerne à equidade, isto é, à ausência de equidade, considerada o grande entrave à perceção de justiça fiscal.

A iniquidade fiscal gerada por este modelo radica no tipo de tratamento dado aos rendimentos de capitais. É um tratamento mais favorável, sobre tributando os rendimentos do trabalho pela necessidade de obtenção de receita, fazendo incidir sobre eles, desta forma, o grosso da carga fiscal, aligeirando assim a carga para os detentores de capitais.

Esta situação vai contra o princípio da tributação consoante a capacidade contributiva e levanta questões relacionadas com a constitucionalidade de tal forma de tributação, visto que a unicidade e a progressividade do imposto pessoal estarão ameaçadas. Este é um ponto que será tratado, posteriormente, no capítulo 2.

### 1.2.1- Iniquidade horizontal e vertical

Relativamente à questão da iniquidade horizontal (IH), o problema levanta-se quando dois indivíduos com um *mix* de rendimentos diferentes, embora obtendo o mesmo nível de rendimento antes de impostos, são tributados de forma diferente.

Isso acontece quando dois contribuintes auferam o mesmo montante, mas sob formas diferentes. Para uma compreensão mais cabal utilizaremos um exemplo numérico, tornando mais evidentes as diferenças na tributação.

Exemplo 1:

O contribuinte A auferir 20.000 € provenientes exclusivamente dos rendimentos do trabalho, enquanto o contribuinte B auferir os mesmos 20.000 €, sendo que metade desse valor diz respeito a rendimentos do trabalho e a outra parcela a rendimentos de capitais (juros de um depósito a prazo).

A carga fiscal suportada (utilizando as taxas em vigor para 2012) pelo contribuinte A, que nos referiremos apenas como A, será:

$$(18.375 * 28,586\%) + [(20.000 - 18.375) * 35,50\%] = 5829,55\text{€}$$

Sendo tributado a uma taxa média de:

$$5829,55 / 20.000 = 29,14775\%$$

A carga fiscal suportada por B será:

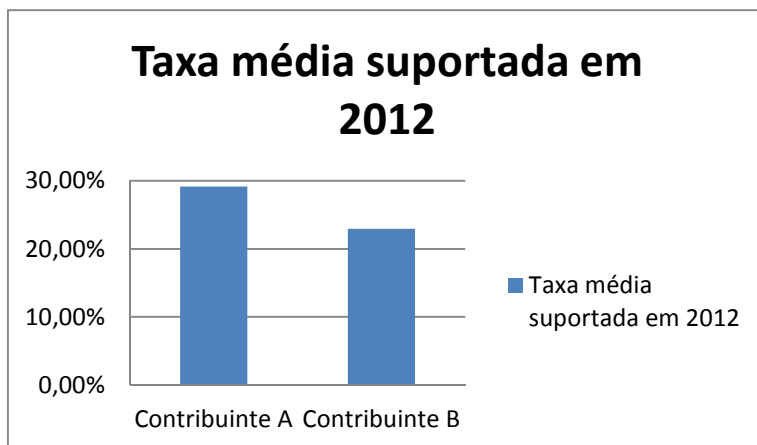
$10.000 * 25\% = 2.500\text{€}$ , na parte referente aos rendimentos do depósito a prazo.

$$(7.410 * 19,599\%) + [(10.000 - 7.410) * 24,50\%] = 2.086,84\text{€}$$

Tendo suportado uma carga fiscal total de 4.586,84€

Tendo sido tributado a uma taxa média de:

$$4.586,84 / 20.000 = 22,9342\%$$



Com o recurso a este pequeno exemplo, em que optei por só considerar as taxas incidentes sobre os rendimentos por motivos de simplificação, conseguimos aperceber-nos das diferenças de tratamento conferidas a cada um dos contribuintes, apenas devido ao tipo de rendimentos que auferam, e como isso afeta a carga fiscal e o rendimento líquido de cada um deles.

A IH fica bem patente, pois os dois contribuintes com o mesmo nível de rendimentos, antes de impostos, acabam por ter níveis de rendimentos diferentes após a aplicação do imposto pessoal, gerando-se assim um problema de iniquidade horizontal.

A carga fiscal total do contribuinte A é superior à suportada por B em 1242,71€, sendo que A tem de contribuir com 29,15% do seu rendimento, ao contrário de B que apenas é tributado em 22,93% do seu rendimento bruto.

Seguidamente, para demonstrar a iniquidade vertical existente com o tratamento diferenciado consoante os tipos de rendimentos, iremos utilizar um segundo exemplo.

Exemplo 2:

O contribuinte C auferir 20.000€ de rendimentos do trabalho, enquanto o contribuinte D recebe 22.000€ provenientes de rendimentos de capitais aplicados num depósito à ordem.

A carga fiscal suportada pelo contribuinte C é:

$$(18.375 \times 28,586\%) + [(20.000 - 18.375) \times 35,50\%] = 5829,55\text{€}$$

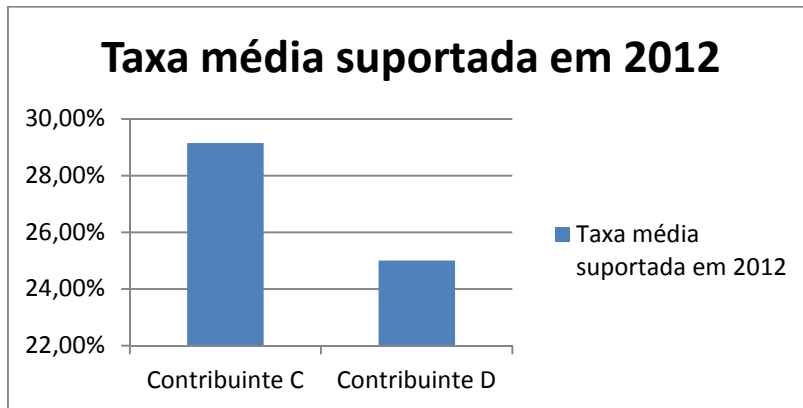
Sendo tributado a uma taxa média de:

$$5829,55 / 20.000 = 29,14775\%$$

A carga fiscal suportada por D é de:

$$22.000 * 25\% = 5.500\text{€}$$

A uma taxa média de 25%.



Neste exemplo, demonstro que o contribuinte D apesar de auferir rendimentos superiores, irá suportar uma carga fiscal inferior a C, quer em valor relativo quer em valor absoluto, minando assim a equidade vertical do sistema fiscal.

Apesar de ter rendimentos superiores a C em 2.000€, a sua carga fiscal é 329,55€ inferior a C, e é sujeita a uma taxa de tributação média 4,15% inferior à de C.

Fica patente também, neste exemplo, a iniquidade vertical gerada por este modelo.

Pois o contribuinte com a maior capacidade contributiva, D, é sujeito a uma tributação mais favorável apenas por os seus rendimentos serem obtidos sob a forma de rendimentos do capital.

Neste exemplo a diferença de tributação fica expressa, embora de uma maneira não demasiado exacerbada como aconteceria em rendimentos mais elevados.

Exemplo3:

Neste exemplo irei calcular a carga fiscal de um contribuinte, E, que aufera rendimentos do trabalho e calcular quais seriam os rendimentos, que o mesmo contribuinte teria de auferir de capitais para contribuir com a mesma carga fiscal.

O contribuinte E auferir 200.000 euros de rendimentos do trabalho, é sujeito à seguinte carga fiscal:

$$153.300 * 38,645\% + [(200.000 - 153.300) * (46,5\% + 2,5\%)] = 82.125,79\text{€}$$

Sendo tributado efetivamente a:

$$82.125,79 / 200.000 = 41,063\%$$

Se ele fosse detentor em exclusivo de rendimentos de capital, para ser alvo da mesma tributação teria de auferir rendimentos em que valor?

Para isso teríamos de fazer o raciocínio inverso:

$$82.125,79\text{€} / 25\% = 328.503,14\text{€}$$

Importa, no entanto, definir o que é considerada equidade horizontal, ou seja, é o tratamento fiscalmente igual entre indivíduos com níveis de rendimento semelhantes. No caso particular do modelo de tributação dual existe logo, a nível conceptual, uma fonte de iniquidade horizontal inerente ao tratamento dicotómico dado a rendimentos com origens diferentes.

Através deste exemplo fica claro que, desta forma, a tributação em bases distintas do rendimento irá gerar uma forte iniquidade vertical, pois a carga fiscal suportada por um contribuinte que aufera rendimento do trabalho no valor de 200.000€, só é igualada por um contribuinte que aufera 328.503,14€ de rendimentos de capital (neste caso de um depósito à ordem). E fica claro que o princípio da capacidade contributiva não é respeitado, pois o contribuinte com rendimentos do trabalho, apesar de ter um rendimento inferior em 128.503,14€, contribui com 41,063% do seu rendimento, em oposição aos 25% com que contribuí o detentor dos rendimentos de capital.

### **1.2.1- Várias perspetivas sobre a iniquidade fiscal**

Esta questão de como a equidade fiscal é percecionada no modelo dual é um ponto fulcral no debate para a sua aceitação e como tal deve ser abordada de vários ângulos, permitindo-nos observar a situação de diversos pontos de vista, para melhor se vislumbrar a situação no seu todo.

### 1.2.1.1- A perspetiva temporal

Se a questão da equidade fiscal for vista no prisma de um único período de tributação, a noção de justiça fiscal do modelo dual é seriamente abalada. Mas este argumento perde parte da sua força, se em vez de considerarmos o período de tributação de um exercício, passarmos a considerar o ciclo de vida do contribuinte<sup>12</sup>.

Se observarmos a questão em termos de um exercício fiscal será muito difícil defender que exista equidade fiscal no modelo dual, pois as diferenças de tratamento dos rendimentos entre contribuintes que auferam rendimentos de capital e do trabalho são perfeitamente notórias. Mas se nos focarmos na perspetiva relativa ao ciclo de vida, uma tributação igual entre os rendimentos do trabalho e os rendimentos do capital iria representar um fator de discriminação entre as opções económicas dos indivíduos, sendo que os indivíduos que tenham optado por poupar em vez de consumir iriam ser penalizados, visto que os seus rendimentos seriam tributados em diversos momentos<sup>13</sup>.

Outro aspeto importante é o facto de que estaríamos a beneficiar a opção por investimento em capital humano, em detrimento da opção por investimento financeiro e investimento em capital físico<sup>14</sup>.

Este tratamento preferencial dos “*human capital earners*” em comparação com os “*capital asset savers*” que se encontram com níveis atuais de rendimentos semelhantes, pode representar uma violação do princípio da equidade horizontal.

Mas, por outro lado, este tratamento diferenciado entre os “*human capital earners*” e “*capital asset savers*” pode ser justificado por uma, e nessa minha opinião, correta opção de incentivo a uma melhoria do capital humano, opção esta que poderá ser um fator gerador de um acréscimo de valor económico, e consequentemente ser, nessa data, tributado.

Com a tributação progressiva dos rendimentos do trabalho, consegue-se então que o investimento em capital humano seja sujeito a uma tributação efetiva, tal como as outras formas de capital. Atualmente considera-se que, as diferenças no capital humano são o fator

---

<sup>12</sup> Vide Erlend em “Horizontal Inequity under a Dual Income Tax System: Principles and Measurement”.

<sup>13</sup> Tal como acontece no caso do modelo SHS, a se encararmos a tributação do indivíduo ao longo do seu ciclo de vida, a tributação compreensiva de ambos os rendimentos irá gerar uma carga fiscal superior para o contribuinte que opte por poupar em detrimento de consumir, pois a poupança gerará juros, que são sujeitos a tributação como rendimentos de capital, tal como defendido por Genser e Reutter em “Fiscal policy in action Moving towards dual income taxation in europe” no capítulo 2.2

<sup>14</sup> Tal como defendido por Genser e Reutter na obra e capítulos supracitados.

diferenciador principal em termos de potencial de obtenção de rendimento, e que o capital humano está a adquirir uma importância, como fator produtivo, superior ao capital físico<sup>15</sup>.

Esta discussão em torno da iniquidade horizontal, ganha bastante relevo se for considerada a questão da aceitação de um modelo de tributação, que as pessoas compreendam como não sendo fiscalmente justo (derivado da iniquidade fiscal), tal como é constatado por *Kaplow* “a maneira como as pessoas são tratadas irá influenciar altamente a forma como elas reagirão”<sup>16</sup>.

Mas a questão da iniquidade fiscal é aceite por este modelo como um “mal necessário”.

Este modelo foi concebido para fazer face à mobilidade de capital e ao desafio que é a tributação de tais rendimentos numa economia globalizada, visto que se os seus detentores deslocá-los-ão para os territórios onde consigam as taxas de retorno líquidas mais elevadas, obrigando assim os estados, principalmente os importadores de capital, a optarem por reduzir as suas taxas de tributação.

De acordo com Sørensen, seria “difícil defender o sistema de tributação do rendimento dual nórdico se apelássemos a padrões de equidade fiscal entre contribuintes”. Só que a equidade fiscal não é a razão da conceção de um modelo dual, embora ela deva ser sempre uma preocupação do legislador.

### **1.2.1.2- A recaraterização de rendimentos**

O modelo dual levanta outro problema de iniquidade. É a sua propensão para “incentivar” os contribuintes a caracterizarem os rendimentos do trabalho como rendimentos de capital.

Donos de pequenas empresas e empresários individuais eram influenciados a alterar a estrutura societária da sua empresa como forma de reduzir a carga fiscal a que estavam sujeitos e efetuarem a sua remuneração através do pagamento de dividendos, em oposição a remunerações salariais como sócios gestores.

Desta forma, a equidade fiscal entre os contribuintes é novamente abalada, a nível horizontal, pois os contribuintes com o mesmo nível de rendimento, suportariam cargas diferentes por via

---

<sup>15</sup> “Human capital is increasingly becoming a more important production factor than physical capital”, segundo Cnossen na sua obra “Taxing capital income in the European Union: the case for adopting the dual income tax”. pág. 8

<sup>16</sup> De acordo com Kaplow “discovering violations of HE entails identifying wedges that create inefficiency”, 1989, pág. 149.



da recaraterização. Na perspectiva da equidade vertical, o mesmo aconteceria, já que os contribuintes com maiores rendimentos veriam a sua carga fiscal diminuir, com recurso à arbitragem fiscal, deixando assim de ser tributados de acordo com a sua capacidade contributiva efetiva.

Apesar deste, aparente, entrave à viabilidade da introdução do modelo dual, esta dualidade de tratamento a que são sujeitos os rendimentos de capital e do trabalho é necessária e fundamental para fazer face às necessidades de receita fiscal do Estado, bem como para enfrentar os efeitos nefastos da mobilidade de capitais e da concorrência fiscal, para a atração desses mesmos capitais.

### **1.2.2- O porquê da escolha do modelo dual**

A necessidade de manter as taxas de tributação do rendimento pessoal baixas para que não existam grandes perdas de eficiência, tem de ser ponderada contra a necessidade financeira dos Estados para assegurar a redistribuição dos rendimentos, que é uma das pedras basilares da tributação pessoal do rendimento. E é na capacidade de conjugação destas duas condições que reside o grande potencial do modelo dual.

Existe a possibilidade de, para fazer face às necessidades financeiras do Estado, tributar progressivamente os rendimentos do trabalho, visto ser o fator produtivo menos móvel, sobretudo do menos qualificado devido à sua menor mobilidade, o que levanta questões relativas à equidade do tratamento entre contribuintes. Mesmo assim, é a forma mais eficaz de angariar a receita necessária para honrar os compromissos assumidos pelo Estado.

Cumulativamente, consegue acautelar a redução das receitas fiscais dos governos, em particular a capacidade de tributar os fatores produtivos mais móveis, nomeadamente o capital, sujeitando-o a uma tributação proporcional reduzida.

Apesar dessa redução do valor nominal das taxas de imposto, a receita fiscal conseguida na Noruega foi praticamente a mesma e para isso contribuiu bastante o alargamento da base tributária.

A meu ver esta invulgar capacidade de conjugar as necessidades financeiras do Estado, e estar preparado para enfrentar a mobilidade do capital, neste mercado cada vez mais global e numa concorrência fiscal feroz, torna o modelo dual único e bastante capaz de dar uma resposta adequada aos desafios, que se levantam a um modelo de tributação pessoal do rendimento na atual conjuntura.

Outro tipo de respostas também seriam adequadas para enfrentar esta concorrência fiscal desmesurada, e por vezes até prejudicial, que leva os Estados a abdicar da sua “soberania” e ameaça o *modus vivendi* da população dos países desenvolvidos, pondo em causa o modelo de estado social vigente em muitos deles. É dada uma importância cada vez maior à cooperação internacional, como ferramenta de regulação da concorrência fiscal.

Este debate acerca da regulação da concorrência fiscal é um tema bastante delicado.

Apesar de não existirem normas no ordenamento jurídico internacional que possam impor a um Estado limites à sua soberania, relativamente às normas fiscais que regem o seu sistema fiscal nacional, deve ser possível conseguir que se chegue a um acordo sobre um limiar mínimo de tributação obrigatório, de modo a não colocar em causa a concorrência interempresarial nem as funções sociais dos Estados<sup>17</sup>.

Uma grande dificuldade para esta regulação internacional será também obter uma noção consensual, sobre o que seria considerado o “limiar mínimo aceitável”, e para o que seria considerado “concorrência fiscal prejudicial”.

Até tal ser possível, os Estados terão de optar por se contentar em adotar medidas defensivas, quer individualmente quer em bloco, relativamente à sua base tributária e/ou optarem pela retaliação contra medidas que considerem nocivas por parte de outros Estados e, quiçá, pensar na necessidade de introduzir medidas protecionistas, que restrinjam a mobilidade do fator capital, protegendo assim as suas economias da vontade dessa “entidade” com uma influência cada vez maior a nível global, o mercado.

### **1.3- Tributação dos empresários unipessoais e trabalhadores por conta própria**

---

<sup>17</sup> Tal como sugerido por Pinto Da Costa no capítulo 5 da sua tese de pós graduação “Concorrência fiscal internacional: Um desafio à escala mundial”.

Um aspeto fundamental do modelo de tributação dual é a distinção entre rendimentos de capital e os rendimentos do trabalho.

A implementação de um critério distintivo entre estes dois tipos de rendimento é em uma questão-chave quando nos referimos à tributação dos rendimentos empresariais auferidos por empresários individuais e trabalhadores por conta própria.

Irei debruçar-se sobre este tema e analisar as diversas opções de como abordar a tributação dos rendimentos empresariais sob a égide do modelo dual.

A tributação dos rendimentos de trabalhadores por conta própria é um dos grandes problemas da classificação de rendimentos no modelo dual, pois eles são simultaneamente trabalhadores e proprietários nas suas empresas, recebendo assim rendimentos, quer do trabalho realizado, quer de capital investido.

A componente referente ao capital remunera a riqueza que o proprietário investiu no negócio para adquirir ativos que irão gerar os rendimentos da empresa. Como qualquer outro investidor ele espera uma determinada taxa de retorno para o capital investido sendo essa a parte do rendimento que deve ser considerada como remuneração do capital.

Mas não seria correto imputar todos os rendimentos empresariais a rendimentos de capital, pois como o acionista ativo (também investe o seu próprio trabalho e não só capital), uma parte desse rendimento é imputável ao trabalho realizado na empresa<sup>18</sup>.

Se os rendimentos empresariais fossem tributados apenas como remuneração do capital, então a componente referente a rendimentos do trabalho estaria a ser sub tributada, diminuindo a receita legítima de imposto a arrecadar pelo Estado e levando questões de equidade.

Simultaneamente, estaria a criar-se um caso em que a iniquidade horizontal se torna clamorosa, visto que dentro do mesmo escalão de rendimento e, considerando o *mix* de rendimentos, esse contribuinte estaria a ser beneficiado em relação a um contribuinte com o mesmo montante de capital investido, numa outra aplicação de capitais, auferindo também rendimentos do trabalho. Este segundo contribuinte seria taxado na parte referente a rendimentos do capital, a uma taxa proporcional reduzida, e na quota dos rendimentos do trabalho iria incidir uma tributação progressiva.

---

<sup>18</sup> Tal como demonstrado por Sørensen em “Dual income taxes: A nordic tax system” no capítulo 2.1, dedicado à tributação do rendimento auferido por trabalhadores por conta própria.

Desta forma, seria sujeito a uma tributação mais incisiva que o primeiro contribuinte, apesar de terem o mesmo montante de capital aplicado (em investimentos com o mesmo risco e a mesma taxa de retorno) e de terem realizado a mesma quantidade de trabalho. O segundo contribuinte estaria a ter um tratamento desfavorável, e daí gerar-se uma situação em que a EH é abalada.

Se por outro lado, todos os rendimentos empresariais fossem alvo de uma tributação como rendimentos do trabalho, então teríamos a componente relativa aos rendimentos do capital a sofrer uma sobre tributação, quando comparados com outros rendimentos de capitais.

Para conseguir evitar que estes rendimentos tenham tratamentos desiguais, é necessário proceder à repartição nas suas duas componentes.

Num modelo ideal, um bom critério de repartição seria imputar os rendimentos do trabalho de acordo com o número de horas de trabalho que o proprietário despendeu na empresa. Mas na realidade isso iria criar um grande nível de arbitragem fiscal, pois na maioria dos casos, para não dizer na totalidade, apenas seriam declaradas o número de horas mínimas possível para efeitos fiscais, imputando assim os rendimentos o mais possível como retorno do capital.

Logo, este é um critério com uma aplicabilidade meramente utópica, dado que as autoridades tributárias não conseguiriam controlar tal repartição.

Outro critério que já parece ser mais exequível, é a repartição dos rendimentos em função de uma taxa de retorno associada aos ativos afetos ao negócio, pois estes são a representação física dos valores investidos pelo proprietário, servindo assim como um indicador.

Este método pode ser aplicado com a mensuração dos ativos, feita de duas maneiras diferentes, seja através do valor líquido dos ativos (*net assets method*), ou do valor bruto dos ativos (*gross assets method*). Esta é uma matéria que, na secção seguinte analisaremos de uma forma bastante exaustiva.

#### **1.3.1.1- Método do valor bruto dos ativos (*gross assets method*)**

Se a repartição se der pelo método do valor bruto dos ativos, então o modo como se processa a repartição é o seguinte:

Os rendimentos do trabalho do investidor serão calculáveis, deduzindo uma taxa de retorno aplicada ao valor dos ativos brutos (o valor constante do balanço), aos resultados antes de custos financeiros de financiamento (ou custos operacionais) e o rendimento líquido tributável é calculado com base da dedução das despesas com juros (custos financeiros de financiamento), sendo a taxa de retorno imputável aos ativos.

O valor líquido dos passivos financeiros não é dedutível da base dos ativos.

E os rendimentos considerados como imputáveis ao capital são apurados, subtraindo ao produto dos ativos afetos ao negócio pela taxa normal de retorno, imputável ao capital os custos financeiros de financiamento que obtemos quando multiplicamos a taxa de juro média a pagar pelos capitais alheios utilizados pela empresa.

Matematicamente pode-se pôr a situação, de modo a ficar mais perceptível, da seguinte forma:

A – Ativos afetos ao negócio

Y – Rendimentos operacionais

D – Valor do passivo

r- Taxa normal de retorno imputável ao capital

i – Taxa de juro

Cg – Rendimentos imputáveis de capital

Wg- Rendimentos imputáveis ao trabalho

Expressão matemática da repartição do rendimento utilizando o valor dos ativos brutos (*Gross assets method*)

$$(1) \ Cg = rA - iD$$

$$(2) \ Wg = Y - rA$$

### **1.3.1.2- Método dos ativos líquidos (*net assets method*)**

Pelo método dos ativos líquidos, os rendimentos de capital são imputados por base na aplicação de uma taxa de retorno aos ativos líquidos da empresa, ou situação líquida, como está expresso na equação 3 (ativos empresariais subtraídos dos passivos). Por conseguinte, os rendimentos do trabalho são obtidos quando ao resultado líquido se subtrai o rendimento imputado ao capital e os custos financeiros de financiamento, matematicamente demonstrado na equação 4.

Matematicamente fica expresso sob a forma das seguintes equações:

$C_n$  – rendimento imputado ao capital

$W_n$  – rendimento imputado ao trabalho

$$(3) \quad C_n = r (A - D)$$

$$(4) \quad W_n = Y - iD - C_n \Leftrightarrow W_n = Y - iD - r (A - D)$$

### 1.3.1.3- Análise das relações matemáticas entre ambos os métodos

$$(5) \quad C_g - C_n = (r - i)D$$

$$(6) \quad W_g - W_n = (i - r)D$$

O resultado obtido em (5) é conseguido quando relacionamos a equação 1 com a 3 por este meio:

$$C_g - C_n = rA - iD - r (A - D) \Leftrightarrow$$

$$\Leftrightarrow C_g - C_n = rA - iD - rA + rD \Leftrightarrow$$

$$\Leftrightarrow C_g - C_n = rD - iD \Leftrightarrow$$

$$\Leftrightarrow C_g - C_n = (r - i) D, \text{ tal como queria demonstrar.}$$

E a equação (6) não é mais que o desenvolvimento das equações 2 e 4.

$$W_g - W_n = Y - rA - (Y - iD - rA + rD) \Leftrightarrow$$

$$\Leftrightarrow W_g - W_n = Y - Y - rA + rA + iD - rD \Leftrightarrow$$

$$\Leftrightarrow W_g - W_n = (i - r) D, \text{ tal como queria demonstrar.}$$

Com a análise das equações anteriores, podemos deduzir informações bastante importantes e podemos relacionar diversas grandezas.

Se a taxa de retorno for igual à taxa de juro ( $r = i$ ) então podemos afirmar, com certeza, que os métodos são equivalentes, gerando a mesma repartição de rendimentos entre rendimentos de capital e do trabalho.

Num cenário em que a taxa de retorno é superior à taxa de juro ( $r > i$ ), então uma maior proporção do rendimento empresarial será considerado com proveniente do capital e, obviamente, a percentagem correspondente a rendimentos do trabalho será menor no método de repartição pelo valor dos ativos brutos. O oposto acontecerá sempre que a taxa de retorno seja menor que a taxa de juro ( $r < i$ ) incidente sobre a dívida da empresa.

Quando existam divergências entre a taxa de retorno imputável e a taxa de juro, então a escolha do modelo de repartição tem uma influência causadora de distorções sobre as decisões de investimento no modelo de repartição pelo valor bruto dos ativos.

Matematicamente apercebermo-nos melhor destas distorções.

$t$  = taxa de tributação proporcional do rendimentos de capital

$T(W)$  = taxa de tributação progressiva dos rendimentos do trabalho

$T(G)$  = encargos fiscais totais sobre o investidor

$$(7) T(G) = t \cdot C_g + T(W_g) \Leftrightarrow T(G) = t(rA - iD) + T(Y - rA)$$

Admitamos agora a situação hipotética de o investidor proceder a um investimento adicional de 1 unidade monetária, financiado com recurso a dívida<sup>19</sup>. Supondo que este investimento gera uma variação do rendimento ( $Y$ ) de  $\Delta Y = i$  numa economia sem impostos (ou seja,  $t = 0$ ), o investimento apenas geraria o diferencial de rendimento suficiente para cobrir os custos financeiros da dívida adicional contraída para o efeito. Mas sendo uma taxa marginal de imposto sobre o rendimento do trabalho  $m \equiv T'(W)$  e com  $A$  (ativos afetos ao negócio) e  $D$  (valor da dívida) aumentando igualmente uma unidade ( $\Delta A = 1$  e  $\Delta D = 1$ ), então a variação nos custos totais fiscais para o investidor será:

---

<sup>19</sup> Demonstrações matemáticas com base no trabalho desenvolvido por Sørensen em "Dual income taxes: A Nordic tax system", no capítulo 2.1.

$$(8) \Delta T' (W) = t (\Delta rA - \Delta iD) + m (\Delta Y - \Delta rA) \Leftrightarrow$$

$$\Leftrightarrow \Delta T' (W) = t (r - i) + m (i - r) \Leftrightarrow$$

$$\Leftrightarrow \Delta T' (W) = t.r - t.i + m.i - m.r \Leftrightarrow$$

$$\Leftrightarrow \Delta T' (W) = (t - m). (r - i)$$

Agora, analisando os dados que podemos extrair destas simplificações feitas às equações anteriores.

Se a taxa de retorno for maior que a taxa de juro ( $r > i$ ) e se a taxa marginal de imposto sobre o rendimento do trabalho suplantar a taxa de tributação dos rendimentos de capital ( $m > t$ ), pela equação (8) podemos verificar que o investimento adicional irá ter um efeito positivo sobre a carga fiscal do investidor, reduzindo-a.

A razão para tal facto é que uma maior percentagem do lucro total é tributado como rendimento de capital, logo, sujeito a uma taxa reduzida, e não à mais elevada e progressiva taxa de tributação sobre rendimentos do trabalho.

Assim um investimento que não traria qualquer aumento do resultado líquido, numa economia sem impostos, quando introduzirmos a variável imposto na situação, o investimento torna-se rentável. Pois se a  $\Delta Y = i$ , então a variação do rendimento apenas cobre os custos, mas com a variação da componente fiscal a ser negativa, o investimento torna-se atrativo.

O modelo de repartição com base nos ativos brutos estimula o investimento por esta via, tornando uma situação em que o investimento não seria atrativo, pois apenas cobria os custos financeiros, num investimento rentável por via da diminuição da carga fiscal total, com a variação positiva do investimento efetuado.

O mecanismo deste método de repartição é uma faca de dois gumes, pois no caso da taxa de retorno ser superior à taxa de juro, cria um incentivo artificial para o investimento. Mas se pelo contrário, a taxa de retorno for inferior à taxa de juro, então ocorre a situação inversa, o modelo torna-se um fator desincentivador do investimento.

Convém ressaltar que a taxa de retorno é controlada pelo governo, mas a taxa de juro está fora da sua esfera de influência. Logo, caso o governo queira combater este efeito desincentivador do investimento, terá de subir a taxa de retorno (para compensar uma subida da taxa de juro), o que terá um efeito negativo a nível da receita fiscal, na medida em que uma



maior parte do rendimento passa a ser tratada com se fosse proveniente de capitais, o que não se conjuga com as atuais necessidades de financiamento.

No método de repartição com base nos ativos líquidos a carga fiscal total do investidor T (N) é expressa matematicamente pela seguinte expressão:

$$(9) T(N) = tC_n + T(W_n) \Leftrightarrow T(N) = t.r(A - D) + T(Y - iD - r(A - D))$$

Sendo que neste método uma unidade adicional investida não terá o condão de afetar este modelo, uma variação no investimento não terá influência nos ativos líquidos ( $A - D$ ). Como o lucro líquido de juros não é influenciado no nosso exemplo, onde uma variação de uma unidade do rendimento é equivalente à taxa de juro, a carga fiscal total do investidor mantém-se inalterada, dado que nem o rendimento imputado aos capitais nem o rendimento imputável aos rendimentos do trabalho são alterados.

Com a repartição dos rendimentos pelo método dos ativos líquidos, o modelo dual assegura que mantém uma postura neutral face ao investimento, deixando que os agentes económicos tomem as suas decisões sem terem em consideração um possível efeito incentivador/desincentivador do imposto, sendo essa uma condição muito importante no desenho de um imposto.

Se o critério para a escolha do método de repartição for a neutralidade fiscal, então a escolha iria recair, claramente, sobre o método dos ativos líquidos. Mas este modelo de repartição também representa um perigo elevado, pois permite ao contribuinte a utilização de práticas fiscais, que visam apenas recaraterizar os rendimentos de modo a minimizar a carga fiscal (o que também se verifica, embora num grau menor, no método do valor bruto dos ativos).

Neste método é possível deduzir à base de tributação dos rendimentos do trabalho, sujeita a uma tributação a taxas marginais de imposto elevadas, os custos relativos a juros, reduzindo o resultado líquido, o que gera nos resultados considerados como imputáveis aos rendimentos do trabalho que estes sejam menores.

Para minimizar os efeitos deste problema, o rendimento empresarial declarado pode ser sujeito a correções, caso os ativos líquidos da firma sejam negativos ( $(A - D) < 0$ ), pois uma

situação líquida negativa pode ser um bom indicador de que estão a ser registados na contabilidade custos pertencentes à esfera pessoal do empresário. Este ajustamento pode processar-se da seguinte forma: o resultado tributável seria aumentado pelo montante do produto entre a taxa de retorno do negócio e situação líquida negativa da empresa ( $r^* (D - A)$ ), quando  $(A - D) < 0$  para anular o efeito provocado por via desta redução artificial dos rendimentos empresariais.

Este procedimento só permite anular as práticas de planeamento fiscal que reduzam a situação líquida para valores negativos.

Se esta prática apenas for utilizada para reduzir o montante positivo da situação líquida, esta forma de corrigir tal situação não se apresenta como eficaz. O modelo dos ativos brutos pode necessitar de fazer ajustamentos ao rendimento dos contribuintes na mesma situação, visto que o aumento do ativo afeto à empresa, irá aumentar a parcela do rendimento imputável ao capital.

A escolha entre estes dois métodos, centrar-se-á na escolha entre a neutralidade fiscal do método dos ativos líquidos e a simplicidade administrativa, quer para a AT, quer para o contribuinte, e a menor vulnerabilidade a ações de planeamento fiscal do método dos ativos brutos<sup>20</sup>.

O problema do planeamento fiscal não é apenas exclusivo do método dos ativos líquidos. Em ambos os métodos de repartição do rendimento, os empresários podem optar por transferir bens da esfera pessoal geradores de baixos rendimentos, como por exemplo propriedades imobiliárias ou veículos pessoais, para a esfera empresarial com o simples propósito de reduzir o imposto a suportar.

Esta adição de ativos não pertencentes ao negócio ao balanço da empresa irá gerar rendimentos tributáveis reduzidos ou mesmo nulos e terá o efeito de fazer com que uma maior proporção dos rendimentos investidos no negócio seja tributada como rendimentos de capital em ambos os métodos e assim não será tributado esse diferencial a uma taxa marginal mais elevada, típica dos rendimentos do trabalho.

No método dos ativos brutos a proporção que é imputada aos rendimentos do capital e do trabalho é calculada como:

---

<sup>20</sup> De acordo com a linha de pensamento seguida por Cnossen, em “Taxing capital income in the European Union: the case for adopting the dual income tax” na pág.19.

$$C_g = r.A - iD;$$

$$W_g = Y - r.A$$

Neste caso com um aumento dos ativos afetos à parte dos rendimentos empresariais imputável a rendimentos de capital aumenta, pois existe um aumento do fator  $A$  (numa análise *ceteris paribus*) e desse modo existe um aumento dos rendimentos de capital de “ $r.A$ .”. Simetricamente, os rendimentos imputáveis ao trabalho têm uma diminuição, provocada pelo aumento simulado dos ativos da empresa, de “ $r.A$ ”.

As mesmas conclusões são obtidas se fizermos uma análise semelhante ao método dos ativos líquidos. Relembrando as expressões que nos ajudam a calcular os rendimentos de ambas as categorias:

$$C_n = r (A - D);$$

$$W_n = Y - iD - r (A - D).$$

O aumento dos rendimentos imputáveis ao trabalho (numa análise *ceteris paribus*) tem um aumento, tal como no anterior, de “ $r.A$ ” e a redução dos rendimentos do trabalho é exatamente no mesmo montante, fruto do aumento dos ativos afetos à empresa, que influencia o fator “ $(A - D)$ ”. Sendo que os rendimentos do capital são influenciados diretamente em função desse fator ( $r.A$ ), ou seja, um aumento do fator tem como consequência um aumento do  $C_n$ , e os rendimentos imputáveis ao trabalho são influenciados inversamente pelo mesmo fator, um aumento do fator gera uma redução de  $W_n$ .

Através destas transformações do rendimento o contribuinte consegue reduzir a sua carga fiscal por via desta inclusão de ativos da esfera pessoal no balanço da empresa, sem com isso fazer variar ou gerando uma variação de muito reduzida significância dos rendimentos empresariais.

Para prevenir operações ilegais entre as componentes dos rendimentos empresariais e a possibilidade de introduzir bens da esfera pessoal do acionista de modo a modificar os resultados fiscais, a legislação fiscal deve incluir normas anti abuso como forma de minimizar essas práticas, sendo que é virtualmente impossível conseguir eliminar totalmente este tipo de operações. O objetivo deve ser minorar o impacto a nível fiscal de tais práticas, limitando-as o mais possível.

### 1.3.2- Taxa de retorno

Um momento muito importante na conceção do modelo dual é o da fixação da taxa de retorno imputável ao negócio (*RRA*).

Nesse momento da fixação, os agentes políticos devem definir se a taxa de retorno contém um prémio de risco ou se optam por não o fazer. Esta escolha está simbioticamente relacionada com o tratamento fiscal a dar às perdas.

Se o sistema fiscal permitir ao investidor deduzir a totalidade dos prejuízos, se existir alguma consistência temporal das regras fiscais, se a taxa marginal de tributação dos rendimentos empresariais se mantiver inalterada por largos períodos de tempo, não é necessário acrescentar um prémio de risco à taxa de retorno como forma de incentivar o investimento. Neste caso, o modelo dual até incentiva o investimento de uma forma quase automática, apesar de não conter um prémio de risco.

Com a possibilidade de dedução total dos prejuízos conjugada com uma elevada taxa marginal de tributação dos rendimentos do trabalho (aplicável aos rendimentos empresariais em excesso do montante calculado com base na taxa de retorno imputável ao capital), o sistema fiscal funciona como fator de estabilização e redução do risco incorrido pelo empresário.

Este efeito de estabilizador automático que a taxa de imposto confere reduz a variabilidade dos resultados obtidos após imposto, limitando as perdas quando ocorram resultados negativos, através da possibilidade de deduzir prejuízos anteriores<sup>21</sup>. Em períodos em que os resultados são positivos, reduz os lucros do investidor, sendo este um custo associado à diminuição do risco assumido pelo agente económico.

Esta possibilidade cria um risco muito real de abuso. Por isso, é normal que os sistemas fiscais raramente permitam uma dedução plena dos prejuízos fiscais sem restrições.

Outra questão, relacionada com a equidade fiscal, levanta-se com a possibilidade de deduzir prejuízos fiscais no modelo dual.

---

<sup>21</sup> Tal acontece, pois neste caso o Estado funciona como um “parceiro silencioso em todos os projetos, que partilha todos ganhos e prejuízos”, tal como afirmado por Sørensen em “Dual income taxes: A Nordic tax system” na pág.21.

A tributação dos rendimentos empresariais, na esfera pessoal, é feita em dois modos distintos, até um determinado *plafond* (retorno imputável a rendimentos de capital) é taxado a uma alíquota proporcional reduzida e o excesso é sujeito a taxas marginais elevadas (consoante o escalão de rendimento). Então o problema da possibilidade de deduzir os prejuízos, centra-se no facto de as perdas ocorridas, em anos em que os resultados foram negativos, sejam deduzidas a taxas mais reduzidas do que as taxas marginais a que estariam sujeitos os lucros obtidos.

Se as assimetrias geradas por este sistema forem muito evidentes, gerar-se-á um desincentivo ao investimento e uma aversão à tomada de riscos. Neste caso, em que a possibilidade da dedução total dos prejuízos não se encontra contemplada na sua extensão total, então a inclusão de um prémio de risco na dita taxa normal de retorno torna-se um fator, considerado necessário para minorar o efeito de desincentivo ao investimento gerado.

Num modelo ideal, cada projeto deveria ter calculado o seu próprio prémio de risco, tendo em conta as características do projeto em si. Mas, realisticamente esta é uma hipótese irrealizável, visto que a administração fiscal não tem informação suficiente para fazer uma análise profunda e sustentada a cada projeto.

Por estes motivos, seria mais do que aceitável utilizar um prémio de risco médio para todos os setores de negócio. Apesar da aplicação do mesmo prémio de risco a diversos setores ser um fator gerador de iniquidade fiscal e desigualdade económica, administrativamente definir um prémio com um valor médio para todos os setores económicos é a única solução que me parece viável.

Nos países nórdicos (Suécia, Noruega e Finlândia) existe a possibilidade dos contribuintes que trabalhem por conta própria optarem por escolher, ou não, a hipótese de terem os rendimentos repartidos na componente trabalho e na componente capital.

Na Noruega é utilizada uma variante do método de repartição baseado nos ativos brutos, enquanto a Suécia e a Finlândia praticam derivações do método dos ativos líquidos<sup>22</sup>.

O modelo sueco tem uma particularidade que o torna apelativo, que é o facto de possibilitar que os rendimentos imputáveis ao trabalho, que sejam retidos no seio da empresa, possam ser sujeitos à taxa de tributação das empresas, diferindo assim a progressividade da tributação dos

---

<sup>22</sup> Vide Sørensen em “Dual income taxes: A nordic tax system” na pág. 17.

rendimentos até ao momento da sua distribuição, ou seja, de acordo com o princípio da realização.

Apesar do modelo dinamarquês não ser um modelo tipicamente dual, sendo que na tributação do capital ainda existe um certo grau de progressividade na tributação dos rendimentos de capital, importa fazer uma referência à possibilidade que eles conferem ao contribuinte, de optar por repartir os seus rendimentos empresariais (para os trabalhadores por conta própria) e, dentro dos que exerceram essa opção, ainda podem escolher entre utilizar o método mais simplista dos ativos brutos ou utilizar o método dos ativos líquidos, semelhante ao sueco.

Este tema da tributação dos trabalhadores por conta própria é um tópico muito sensível do modelo dual e qualquer se seja a abordagem a adotar, devem ser tidos em conta estes fatores:

- O alinhar das taxas de tributação dos rendimentos de capital com o escalão mais reduzido dos rendimentos do trabalho. Se isto acontecer, então os empresários que tenham os seus rendimentos dentro dos limites do primeiro escalão não terão incentivos para recaraterizar os rendimentos, pois a taxa marginal de tributação será igual em ambos os casos;
- A repartição dos rendimentos não deve ser obrigatória para o contribuinte, mas sim opcional.

Isto deve acontecer assim, pois o legislador está a possibilitar ao contribuinte evitar uma sobre tributação dos rendimentos do capital, coisa que aconteceria se ele não optasse pela repartição, visto que o rendimento empresarial seria tributado como se fosse rendimento do trabalho. Se esta opção não for exercida, os rendimentos serão automaticamente tributados como se de rendimentos do trabalho se tratassem.

A repartição dos rendimentos implica que o contribuinte mantenha algum tipo de contabilidade organizada e, como tal, os contribuintes com a pretensão de verem os seus rendimentos de capitais tributados a uma taxa reduzida, sentir-se-ão incentivados a manter um registo contabilístico segundo as normas contabilísticas vigentes.

O sistema dual pode ser considerado um incentivo à modernização dos registos contabilísticos, o que só por si já deve ser considerado uma vantagem. Deve ser tida em conta a escolha entre a simplificação característica do modelo dos ativos brutos e a neutralidade fiscal conseguida com o modelo dos ativos líquidos.

Se, politicamente, a prioridade for a simplificação, então a escolha óbvia é o método dos ativos brutos, visto que a nível administrativo é muito mais simples e monetariamente uma opção menos onerosa, quer para o contribuinte quer para a administração tributária. Mas se a escolha for pela neutralidade fiscal para o investimento dos agentes económicos, então a opção terá de recair sobre o método dos ativos líquidos.

#### 1.4- Aproximação Ao Modelo Dual Por Diferentes Países Da UE

Refletindo agora um pouco sobre os países no seio da UE, que adotaram o mecanismo da retenção na fonte sobre juros e dividendos, coordenando-o com um modelo de tributação cedular, tornaram possível tributar o rendimento de capitais a uma taxa reduzida proporcional, conseguindo manter todos os outros rendimentos pessoais sujeitos a taxas progressivas<sup>23</sup>.

No seio da UE em 2006, a Áustria, Bélgica, Itália, Portugal, Lituânia, Polónia e República Checa, embora não tenham introduzido o sistema dual na sua plenitude, já tinham começado a trilhar esse caminho, com a introdução da tributação proporcional de rendimentos de capital com recurso ao mecanismo de retenção na fonte sobre juros e dividendos, passando a ter modelos de tributação híbridos, chamados de modelos semiduais ou semiunificados.

Na tabela 1 iremos expor de maneira sucinta, o modo como estes países tributam os rendimentos de capital.

Tabela 1: Retenção na fonte definitiva sobre rendimentos de capital (2006)

(Valores em %)

	AUS.	BÉL.	ITÀ.	PT.	LIT.	POL.	R.C.
Imposto sobre pessoas singulares: -dividendos;	25	25	12,5	20	0/15	19	15

<sup>23</sup> Os dados recolhidos referem-se a 2006, pois não me foi possível conseguir dados mais recentes sobre a totalidade destes países, sendo estes dados provenientes da obra “Fiscal policy in action Moving towards dual income taxation in europe” de Genser e Reutter pág. 448.

-juros; -rendimento obtido.	25 38,5 - 50	15 26,88 – 54,25	12,5/27 23,9-44,9	20 10,5 – 42	0/15 27	19 19-40	15 12-32
Dedução de base para rendimentos de capital	Opcion al se declara do	Opcional se declarado	Não	Não	Não	Não	Não
Dedutibilidad e de rendimentos negativos de capital	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Integração entre tributação empresarial e pessoal	Taxa de trib. Pessoal reduzid a	Taxa de trib. Pessoal reduzida	Taxa de trib. Pessoal reduzida	Taxa de trib. Pessoal reduzida	Taxa de trib. Pessoal reduzida	Taxa de trib. Pessoal reduzida	Taxa de trib. Pessoal reduzida
Retenção na fonte para residentes (não residentes) -dividendos; -juros.	25 (15) 25 (15)	25 (25) 15 (15)	12,5(12,5 ) (12,5/27)	20 (25) 20 (20)	15 (15) 0/15 (0/15)	19 (19) 19 (20)	15 (15) 15 (15)
Imposto pessoal sobre ganhos de capital	25	33	27	10	15	19	12-32
Imposto sobre a riqueza	Não	4	Não	Não	Não	Não	Não
Unidade de tributação	Individ ual	Individual opção pelo agregado	Individua l	Agregad o familiar	Não disponíve l	Individua l opção pelo agregado	Individua l opção pelo agregado

Fonte: *Fiscal policy in action: Moving towards dual income taxation in Europe (2007)*.

Apesar de não me ter sido possível obter dados sobre todos os parâmetros comparados na tabela anterior, recolhemos as taxas de tributação de 2012 dos mesmos países para podermos ver a sua evolução.



Tabela 2: Retenção na fonte definitiva sobre rendimentos de capital (2012)

(Valores em %)

	Aus.	Bél.	Itá.	Pt.	Lit.	Pol.	R.C.
Juros	25	21	20	25	0/10	20	15
Dividendos	25	0/10/15/21/25	15/20	25	0/15	19	15
Rendimentos obtidos	0 - 50	25 - 50	23 - 43	11,5 – 46,5	15	18 – 32 (flat rate opcional de 19%)	15

Fonte: Dados recolhidos em *Withholding tax rates 2012, International tax, Deloitte*.

Comparando estes dados relativamente com os anteriores, podemos observar que os países mais afectados pela crise, Portugal e Itália, subiram as suas taxas de tributação para fazer face às necessidades de receita, a República Checa optou por adotar uma taxa de tributação proporcional de 15%, a Polónia manteve as taxas de tributação em níveis semelhantes, com a adição opção da tributação por uma taxa proporcional de 19%, a Bélgica sofreu uma reforma fiscal que reduziu ligeiramente as taxas progressivas e introduziu diversas taxas reduzidas para a tributação dos dividendos, atendendo a certas nuances e a manteve a tributação dos rendimentos de juros e dividendos aproximadamente inalterada, mas agora tributando proporcionalmente a 15% os rendimentos do trabalho.

À parte dos países acima referidos, outros membros da UE recentemente encetaram mudanças com vista a aproximarem-se do modelo dual. Nesse grupo que sujeita a regimes de tributação especiais os rendimentos de capitais, podemos incluir a Holanda, a Grécia, a França, a Eslováquia e a Estónia.

Impõe-se referir que a Grécia é o único país da UE15 que isentava na totalidade os dividendos na esfera pessoal, sendo que ao nível empresarial eram tributados, em 2006, a 26%.

Importa também ressaltar que os rendimentos sujeitos a tributação na Box 3 holandesa são sujeitos a uma taxa de tributação de 30%, embora essa taxa incida sobre uma taxa de rendibilidade presumida de 4% sobre o valor dos ativos (existindo autores que consideram que o imposto a que estão sujeitos os rendimentos dessa Box, é um imposto de 1,2% sobre o capital).

Na tabela 3 resumirei o modo como estes países tributam, com recurso a regimes especiais de tributação, os rendimentos de capitais.

Tabela 3: regimes especiais de tributação de rendimentos de capital (2006)

(Valores em %)

	HOL.	GRÉ.	FRA.	ESLOVA.	EST.
Imposto sobre pessoas singulares:					
-dividendos;	-box3:30;box2:25	-0	- 6,8-48,1	- 0	-0
-juros;	-box3:30;box2-25	-10/20	- 16	-19	-0
-rendimento.	-box1-34,15-52	-15-40	-6,8-48,1	-19	-23
Dedução de base para rendimentos de capital	Possível na box3	Não	Sim	Sim	Sim
Dedutibilidade de rendimentos negativos de capital	Não	Sim	Sim, mas limitada	Não	Não
Integração entre tributação empresarial e pessoal	Taxa de trib. Pessoal reduzida	Isenção dos dividendos	Base de dividendos reduzida	Isenção dos dividendos	Isenção dos dividendos
Taxa de imposto sobre pessoas coletivas	28	29	33,3	19	23

Retenção na fonte para residentes (não residentes) -dividendos; -juros.	Box3:30; box2:25 (25) Não (25)	Não (não) 10/20 (10/20)	Não (15/25) 16 (16)	0 (0) 19 (19)	Não (não) Não (não)
Imposto pessoal sobre ganhos de capital	Box3: 30; box2: 25	0	16	19	23
Imposto sobre a riqueza	Não <sup>24</sup>	Não	0,55-1,8	Não	Não
Unidade de tributação	Individual	Individual	Agregado familiar	Individual	Individual opção por agregado

Fonte: *Fiscal policy in action Moving towards dual income taxation in Europe (2007)*.

A título de comparação iremos introduzir, também, as taxas utilizadas nestes países em 2012, com exceção da Holanda, que tem uma seção própria mais adiante.

Tabela 4: Taxas de tributação de dividendos, juros e rendimentos do trabalho (2012)

(Valores em %)

	GRÉ.	FRAN.	ESLÓV.	EST.
Juros	40	18	19	0/21
Dividendos	25	30	0	0
Rendimentos obtidos	18 - 45	0 – 41	19	21

Fonte: Dados recolhidos em Witholding tax rates 2012, International tax, Deloitte.

Fazendo uma análise breve a este quadro observamos que a Grécia aumentou brutalmente a tributação dos juros e passou a tributar os dividendos, sendo que a nível de rendimentos do trabalho teve um aumento moderado quer da taxa de tributação estatutária incidente sobre o escalão inferior quer da incidente sobre o escalão superior, escusado será referir que este

<sup>24</sup> Como veremos mais a frente no modelo das Boxes holandês, os rendimentos da Box 3 são tributados a uma taxa presumida de 1,2% sobre o valor líquido dos ativos que gerem rendimentos contidos nessa Box.

aumento da carga fiscal deveu-se em grande parte às condições impostas pela necessidade de arrecadar receita e pelas condições que lhes foram impostas a quando da crise da dívida soberana.

A Eslováquia optou por se manter estável, não alterando as taxas e a Estónia também, salvo relativamente aos rendimentos de juros que passaram a poder ser tributados a 21% em certos casos.

No caso francês a tributação dos juros teve um ligeiro incremento, de 16% para 18%, a tributação dos dividendos deixou de ser escalonada para ser efetuada à taxa de 30% e houve uma redução da taxa estatutária máxima, embora na taxa mais reduzida tenha existido uma redução com a isenção de tributação até aos 6,088 €

Na actualidade a maioria dos países da OCDE utiliza modelos considerados semiduais ou semicompreensivos.

Um modelo de tributação semidual é definido como sendo um sistema fiscal que utilize taxas de tributação nominais diferentes para diferentes tipos de rendimento. Tipicamente tributa algumas formas de rendimentos de capital, pessoal ou empresarial, a taxas reduzidas e muitas vezes proporcionais, e os restantes rendimentos a taxas marginais mais elevadas e progressivas<sup>25</sup>.

Na maioria da literatura, a distinção entre um modelo semidual e um semicompreensivo é considerada como muito difícil de caracterizar, pois a fronteira entre ambos consiste na interpretação pessoal.

Contudo, na maioria dos casos, os modelos semiduais tributam a generalidade dos rendimentos de capitais a taxas de tributação proporcionais reduzidas, em oposição ao tratamento dado pelos modelos semicompreensivos, que conferem um tratamento progressivo à maioria dos rendimentos de capital, à semelhança do que acontece com os rendimentos do trabalho.

O sistema de tributação semidual não aplica as mesmas taxas nominais aos diferentes tipos de rendimentos. Por norma, os rendimentos de capitais com as mais-valias, sujeitam-se a taxas proporcionais moderadas, enquanto as restantes categorias de rendimentos são sujeitas a taxas mais elevadas e progressivas.

---

<sup>25</sup> De acordo com o Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal, 2009. Pág. 208.

Um grande problema dos modelos semicompreensivos e semiduais é a existência de um largo espectro de possibilidades relacionadas com a arbitragem fiscal. Existe a possibilidade dos contribuintes aproveitarem-se das diferenças de taxas e de tratamentos dados aos diversos tipos de rendimentos, bem como, caracterizarem os seus rendimentos de forma a poderem fazer uso das diversas isenções e créditos fiscais nesses modelos.

Como exemplo do figurino mais próximo do pretendido, considera-se o modelo holandês das *Boxes*, que apesar de considerar necessário efetuar algumas adaptações é, a meu ver, o mais adequado como exemplo de um modelo semidual bem conseguido.

Outro aspeto que importa também analisar ao mesmo tempo que se trata da repartição de rendimentos de trabalhadores por conta própria, é a tributação das empresas unipessoais e das empresas de capital fechado, visto existir um risco sério dos contribuintes se incorporarem, apenas por razões fiscais, para que os seus rendimentos sejam tributados à taxa incidente sobre os rendimentos empresariais, que é bastante próxima da taxa de tributação dos rendimentos de capitais. Desta forma, evitando a progressividade imposta aos rendimentos do trabalho, e gerando um sentimento de iniquidade fiscal.

O sentimento de iniquidade fiscal radica no facto de que muitas vezes nestas empresas os acionistas também trabalham na própria empresa, são acionistas ativos, colocando assim o problema da repartição de rendimentos.

Desta forma, os ganhos de capital e os dividendos pagos por estas empresas seriam sempre tratados como rendimentos de capitais, enquanto as remunerações pagas à gerência seriam tratadas como rendimentos do trabalho. Mas essa perspetiva abre, no modelo dual, caminho para diferentes formas de planeamento fiscal. Daí ser necessário estabelecer regras especiais, para evitar que o contribuinte opte por recharacterizar rendimentos como forma de minimizar a sua carga fiscal<sup>26</sup>.

Se a soma entre o imposto incidente sobre a empresa e imposto pessoal sobre rendimentos for inferior ao montante que seria pago caso tais rendimentos fossem considerados rendimentos do trabalho (e tributados à taxa marginal mais elevada aplicável), então o contribuinte poderia sentir-se tentado a classificar os rendimentos do trabalho como rendimentos de capitais,

---

<sup>26</sup> Vide o capítulo 2.1 escrito por Sørensen em "Dual income taxes: A Nordic tax system".

optando por pagar a si próprio dividendos em vez de um ordenado condizente com o trabalho realizado para a empresa, para assim aumentar os seus rendimentos após impostos.

Uma das soluções existentes para este problema, é a hipótese de tributar os rendimentos empresariais de pequenas empresas, na esfera do acionista ativo, tal como os trabalhadores por conta própria.

Deste modo, a proporção dos resultados imputável ao acionista ativo<sup>27</sup> (a mesma proporção do capital detido) seria repartida, tendo em conta os ativos afetos ao negócio, que seriam taxados como rendimentos do capital e o excedente seria então tributado como rendimentos do trabalho.

A repartição dos rendimentos teria de ser efetuada independentemente do montante de dividendos distribuídos ou de ganhos de capitais realizados, sendo deste modo os proprietários incapazes de transformar os rendimentos do trabalho em rendimentos de capital, mesmo que reduzissem o valor declarado dos salários e se “compensassem” com uma atribuição mais generosa de dividendos.

O imposto sobre as empresas iria funcionar como uma retenção na fonte, que incidiria sobre os lucros da sociedade, embora o montante pago fosse dedutível a jusante, ao montante a pagar a título de imposto pessoal sobre os dividendos, como forma de evitar a dupla tributação dos rendimentos do capital empresarial.

Esta possibilidade de repartição dos rendimentos não pode ser considerada obrigatória para todos os detentores de capital de empresas fechadas.

Este sistema só deve ser aplicável aos acionistas que realizem um determinado tempo mínimo de trabalho para a empresa, e adicionalmente, tenham um certo grau de controlo sobre a empresa (por meio de uma percentagem fixada de capital detido, quer pelo próprio quer por pessoas ligadas a ele, tal como as partes “especialmente relacionadas” para efeitos de preços de transferência). Se o acionista conjugar ambas as condições, então é provável que ele consiga controlar suficientemente bem a empresa, para poder transformar a sua remuneração do trabalho para rendimentos de capital e assim reduzir a sua carga fiscal.

---

<sup>27</sup> Vide Sørensen “Dual income taxes: A Nordic tax system” capítulo 2.2.4.

Em 1992 a quando da introdução do modelo dual pela Noruega a regra da repartição dos rendimentos para as empresas de capital fechado, foi introduzida como obrigatória para os acionistas ativos, e baseava-se nas características já referidas anteriormente. De acordo com os dados citados por Sørensen (2009), o número de empresas sujeitas à repartição dos rendimentos reduziu-se de 55% para 32%, (o número de empresas sujeitas á repartição reduziu-se em 42%) no intervalo de tempo entre 1992 e 2000<sup>28</sup>.

Estes dados permitem-nos concluir que quase metade dos contribuintes arranhou uma forma de conseguir sair da incidência do regime de repartição de rendimentos, tendo os seus sócios passado de acionistas ativos para passivos. É importante também ressaltar que o limiar entre um acionista ativo e passivo é fixado administrativamente sendo, por consequência, arbitrário e podendo gerar desigualdades entre contribuintes que se encontram em posições semelhantes, e como tal ser uma fonte de iniquidade fiscal.

#### **1.4.1- Modelo das “Boxes”**

O modelo das “Boxes” que vigora desde 2001, instaurado pelo *Income Tax Act* (ITA) em 2001, foi implementado com os objetivos de alargar a base tributária e assim permitir uma redução das taxas de tributação, passar a recorrer ao crédito de imposto em vez de abatimentos e substituir a tributação do património e dos rendimentos por ele gerados por uma tributação dos rendimentos ficcionada, para evitar a recaracterização dos rendimentos.

As principais diferenças do ITA para o sistema anterior, são que o rendimento agora é dividido em três categorias (ou como por eles designadas “Boxes”), cada uma com as suas taxas e regras próprias.

Para evitar que um tipo de rendimento seja incluído em duas ou mais categorias em simultâneo, existe uma norma que estabelece que se o rendimento é considerado na Box 1, então não pode ser considerado na “Box 2” nem na “Box 3”, sendo esta regra aplicável a todas as categorias.

##### **1.4.1.1- Composição da base tributária de cada Box**

---

<sup>28</sup> Vide Sørensen “Dual income taxes: A nordic tax system” pag. 19.

O conteúdo das 3 categorias de rendimento das “*Boxes*” pode ser caracterizado da seguinte maneira<sup>29</sup>:

“*Box 1*”: rendimentos do trabalho e da habitação própria, incluindo lucros de negócios, ordenados, pensões, benefícios da segurança social, utilização de viatura colocada à disposição pela empresa, rendimentos provenientes da ocupação pelo proprietário da sua habitação principal;

“*Box 2*”: rendimentos e ganhos de capitais de empresas detidas, rendimentos (dividendos ou mais-valias) oriundos de determinadas sociedades ou de cooperativas, ou seja, participações sociais, em cujo capital o contribuinte detém uma participação direta ou indireta nunca inferior a 5%.

“*Box 3*”: rendimentos de capitais, como por exemplo, participações sociais (não integradas na *Box 2*), obrigações, depósitos bancários, propriedades imobiliárias (com exceção da habitação própria, incluída na *Box 1*) e os provenientes de empréstimos concedidos.

Neste modelo, cada “*box*” tem o seu próprio conjunto de regras e taxas, em que nem perdas nem rendimentos negativos podem ser deduzidos a rendimentos positivos nas outras “*Boxes*”.

Uma grande diferença do modelo das “*boxes*” para o anteriormente em vigor, é que o rendimento de capitais (como juros ou dividendos) deixa de ser tido em conta para o rendimento tributável. Em vez disso, passa a ser considerado que o capital gera um retorno de 4% do valor médio do capital e esse montante é tributado proporcionalmente à taxa de 30%.

Embora esta fórmula de tributação dos rendimentos de capital esteja incluída no ITA, é tido em conta por muitos como um imposto sobre o capital de 1,2% (4% de 30%)<sup>30</sup>.

#### **1.4.1.2- Taxas de tributação de cada “*Box*”**

Convém aqui recordar que cada uma das “*Boxes*” tem o seu próprio conjunto de regras e taxas, e que para cada uma delas o rendimento é calculado separadamente.

---

<sup>29</sup> Vide o artigo de Siekman e Luijsterburg intitulado “ Personal Income Taxation in the Netherlands” - Bulletin for international taxation, em Setembro de 2006.

<sup>30</sup> Para uma análise mais profunda vide o artigo de Siekman e Luijsterburg, supracitado.



Nos dois primeiros escalões de rendimento da “Box” 1 as contribuições para a segurança social também são cobradas, sendo que a fatura fiscal total sobre o rendimento é e se aplicável, as contribuições para a segurança social, diminuída com o recurso a abates à coleta.

A box 1 é a única que tem taxas progressivas, que incidem sobre 4 escalões de rendimento.

Tabela 5: Taxas de tributação combinadas de 2012 para contribuintes com menos de 65 anos.

Box 1	Rendimento do trabalho (com segurança social) e habitação própria				
Rendimento tributável	Taxa de imposto	Contribuição para a S.S.	Valor total (em percentagem)	Valor total do escalão	Valor total acumulado
0 – 18.945€	1,95%	31,15%	33,10%	6.270€	6.270€
18.946 – 33.863€	10,80%	31,15%	41,95%	6.258€	12.528€
33.864 – 56.491€	42%	-	42%	9.503€	22.031€
Acima de 56.491 €	52%	-	52%	-	-

Fonte: *Rijksoverheid* (ministério das finanças holandes) 2012

Tabela 6: Taxas de tributação combinadas de 2012 para contribuintes com mais de 65 anos.

“Box 1”	Rendimento do trabalho (com segurança social) e habitação própria				
Rendimento tributável	Taxa de imposto	Contribuição para a S.S.	Valor total (em percentagem)	Valor total do escalão	Valor total acumulado
0 – 18.945€	1,95%	13,25%	15,20%	2.879€	2.879€

18.946 – 33.863€	10,80%	13,25%	24,05%	3.587€	6.466€
33.864 – 56.491€	42%	-	42%	9.503€	15.696€
Acima de 56.491 €	52%	-	52%	-	-

Fonte: *Rijksoverheid 2012*

Relativamente à “Box 2” todos os rendimentos aí contidos são, à semelhança do modelo dual, tributados a uma taxa proporcional reduzida de 25%.

No respeitante à “Box 3”, podemos considerar que sobre ela também incide uma taxa proporcional de 30% cobrada sobre uma taxa de retorno fixada administrativamente, logo por aí ser considerada ficcional, de 4% sobre o valor médio dos ativos do contribuinte ao longo do ano.

Na “Box 3” a progressividade é introduzida através de uma dedução de base que, em 2012, começava em € 20.661€ (ou 41.332€ para cônjuges) podia aumentar em função da idade, de filhos a cargo, etc.

Os ativos e passivos que geraram rendimentos das *Boxes* 1 e 2 não são incluídos na base tributável da “Box 3”.

O valor total sujeito a imposto calculado nas três “Boxes”, é diminuído devido a deduções de natureza pessoal sobre o valor tributável dos ativos, isenção essa que poderá ser maior caso o contribuinte tenha a seu cargo dependentes, acumule também a isenção de um parceiro ou mesmo, caso seja um contribuinte idoso em certas circunstâncias, bem como o investimento em certos fundos de solidariedade, investimento cultural entre outros. Esta isenção apenas se encontra à disposição dos residentes.

## Capítulo 2

### 2.1- Evolução histórica da tributação pessoal em Portugal

Neste capítulo irei debruçar-me primeiramente sobre uma síntese da evolução histórica da tributação do rendimento pessoal desde o início do século XX, até à criação do Código do Imposto Sobre as Pessoas Singulares (CIRS) e, sobre alguns aspetos importantes, da evolução da tributação pessoal em Portugal.

Foi em 1922 que pela primeira vez foi criado um imposto pessoal com o foco na tributação dos rendimentos reais, instaurado pela Lei n.º 1368 de 21 de setembro de 1922, lei esta que ficou conhecida por “Portugal Durão”.

A nobre intenção de fazer incidir a tributação sobre os rendimentos reais auferidos pelos contribuintes esbateu na grande evasão fiscal que se verificou, pelo facto de esse modelo basear-se na declaração dos rendimentos por parte do contribuinte e também devido à falta de meios para verificação do cumprimento das obrigações fiscais da AT<sup>31</sup>.

Devido a tal incapacidade, foi substituída pela tributação do rendimento normal (o rendimento que era pressuposto que o contribuinte auferisse, independentemente da sua realização ou não) visto os serviços, à data, não terem capacidade de verificar a verdade declarativa, gerando-se assim uma situação de incumprimento generalizado.

Esta situação levou à criação do imposto complementar, na reforma fiscal do Doutor Oliveira Salazar em 1929, que alterou a incidência da tributação pessoal para a tributação dos

---

<sup>31</sup> Vide Nabais, Casalta em “Reflexões sobre quem paga a conta do estado social”, no seu segundo capítulo referente a “O sistema fiscal do século XX”, pág.14 e seguintes para uma síntese histórica mais aprofundada.

rendimentos normais, estabelecida pelo Decreto-Lei nº. 16731, de 13 de abril de 1929. Desta forma, a ordem e a simplicidade nas relações entre os contribuintes e a AT foi restabelecida.

Os rendimentos normais calculavam-se segundo alguns indicadores e critérios, que se baseavam no pressuposto de que nas condições normais do mercado, o contribuinte teria capacidade para obter tais rendimentos.

Foi também durante esta reforma que o imposto profissional foi criado, através da sua separação, da então contribuição industrial, passando a ser a tributação do trabalho realizada por esse imposto.

Na reforma da década de 60, de Teixeira Ribeiro, continuou-se a utilizar um modelo de tributação cedular, com a adição de um imposto complementar sobre o rendimento global, que serviu de base à reforma fiscal de 88. Esta reforma teve o mérito, por um lado, de ser a primeira em que se conseguiu passar a tributar os rendimentos auferidos pelos contribuintes, e por outro, de ter criado o imposto sobre as mais-valias.

Tendo ocorrido nos finais da década de 80, mais precisamente em 1988, em termos de IR (pois a introdução do IVA que aconteceu nesta reforma, deu-se em 1986), aquando da denominada reforma comunitária (assim designada por ter acontecido à época da entrada de Portugal na CEE), em termos de tributação do rendimento foi instaurado o modelo de “imposto único” para a tributação pessoal, tal como preconizado na CRP.

O sistema de impostos sobre o rendimento em Portugal, passou a ser formado pelo Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), criado pelo Decreto-lei nº. 442-A/88, de 30 de novembro, emitido com o uso de autorização legislativa concedida pela Assembleia da República (AR) ao governo então em funções, pela Lei nº. 106/88, de 17 de setembro e pelo Imposto Sobre as Pessoas Coletivas (IRC), criado pelo Decreto-Lei nº. 442-B/88, de 30 novembro, emitido com a utilização da autorização legislativa que também deu origem ao IRS.

### **2.1.1- A tributação pessoal como suporte do modelo social**

Previamente à análise do IRS, façamos primeiro uma ligeira retrospectiva, para enquadrar historicamente a evolução da tributação pessoal nos países desenvolvidos, associada aos desenvolvimentos sociais a ela inerentes.

Foi no século XX que se deu a implementação do modelo social europeu, também chamado de modelo de estado social, em que o sistema fiscal teve de a dar o seu contributo para a persecução deste novo modelo social, e para a intervenção económica que os estados europeus tiveram que fazer no pós-guerra<sup>32</sup>.

Para servir de suporte a este modelo social, a tributação passou a ser mais diversificada e intensa, como forma de fornecer a receita adicional que este novo paradigma intervencionista do estado requeria.

Com recurso aos impostos sobre o rendimento (IR) o sistema fiscal torna-se uma ferramenta na redistribuição dos rendimentos, passando a tributação a incidir preferencialmente sobre o rendimento, e reduzindo o peso da tributação sobre o consumo. O âmbito dos IR passou a focar-se nos impostos pessoais, com uma natureza progressiva.

Apesar do peso dos impostos indiretos reduzir-se tendencialmente a sua eliminação completa estava fora de questão (atualmente, com as pressões para obter receita, está-se a conjugar uma tributação pesada quer em IR, quer em impostos indiretos). Aliás, defendia-se a sua substituição por um imposto geral sobre o consumo de bens e prestações de serviços, o que foi conseguido a quando da adoção do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), na adesão à Comunidade Económica Europeia (atual União Europeia), de modo a facilitar o funcionamento do mercado comum, e harmonizar a tributação do consumo com a adoção deste imposto.

Relativamente aos impostos diretos, a tendência era os IR serem alvo de uma maior personalização possível, visto esta refletir a situação pessoal, e assim tributar cada um em concordância com tal situação. Além dessa personalização do imposto, alargou-se a base tributária e recorreu-se ao uso de alíquotas progressivas.

Estas foram as linhas guia dos sistemas de fiscais até aos anos 80, o que foi proporcionando sempre um aumento do nível de fiscalidade, como preço a pagar para suportar os custos do estado social, em que estão garantidos não apenas os direitos clássicos de liberdade, mas também diversos direitos sociais.

Para compreendermos melhor a evolução do nosso modelo de tributação atual, temos de recuar um pouco até 1976, data da aprovação da Constituição da República Portuguesa

---

<sup>32</sup> Vide Nabais, Casalta em “Reflexões sobre quem paga a conta do estado social”, no seu segundo capítulo referente a “O sistema fiscal do século XX”, pág.12.

(CRP), que definiu as pedras basilares das posteriores reformas fiscais que poriam Portugal no mesmo patamar, em termos de tributação, que os países desenvolvidos.

A este nível, cumpre lamentar o intervalo temporal entre a aprovação da CRP e a realização das reformas fiscais, pois o que eram os padrões de excelência de 1976<sup>33</sup> passaram a estar algo desfasados da realidade a quando das reformas fiscais em finais da década de 80.

Na CRP estão definidas as finalidades do sistema fiscal português em cujo, art.103 n.º.1, em que se estabelece que, primeiramente, o sistema fiscal tem uma finalidade financeira, “*visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas*” e uma finalidade extrafiscal “*uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza*”.

Num segundo momento, estão definidos os moldes mais específicos, como ficará estruturado o sistema fiscal português, no art.º 104º, que define: 1) *o imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar*, 2) *a tributação pelo lucro real como regra da tributação do rendimento das empresas*, 3) *uma tributação do património que contribua para a igualdade dos cidadãos*, ou, para a minoração das desigualdades, 4) *uma tributação do consumo adaptada ao desenvolvimento económico e à justiça social*.

No referido n.º 1 do art.º 104º, o legislador expressa, através desta norma, como deve ser estruturado o imposto sobre o rendimento pessoal, sendo um imposto único e progressivo e como uma finalidade bastante clara, a diminuição das desigualdades entre os cidadãos.

A definição do imposto como único, prevista pela constituição, segundo Saldanha Sanches (2007) “constitui a transformação de uma mera regra de boa administração num princípio constitucional”. Isto porque uma panóplia de impostos conduz a uma ineficiência e acresce a dificuldade da sua gestão e, como tal, deve ser desincentivada.

Mas a unicidade também encerra em si que a tributação deve ser coerente e justa, de acordo com o princípio da capacidade contributiva, para que haja equidade no tratamento dado aos contribuintes, quer ao nível horizontal, quer ao nível vertical.

---

<sup>33</sup> No artigo escrito por Bastos, de Xavier “ O IRS na reforma fiscal de 88/89”, para “ Jornadas de homenagem ao Professor Doutor Paulo Pitta e Cunha”, refere que “ Portugal foi o último Estado de economia avançada a abandonar a tributação cedular do rendimento e adoptar um imposto único sobre o rendimento pessoal”, na pág. 74.

A tributação de forma progressiva do imposto, visa adaptar a tributação a que cada contribuinte está sujeito, estando de acordo com os seus rendimentos. Desta forma a tributação aumenta em função direta do rendimento, de uma forma progressiva, para que a equidade vertical seja uma realidade.

Estes foram os princípios constitucionais que serviram para estruturar o imposto sobre o rendimento pessoal na reforma de 88, embora não tenham sido seguidos de uma forma cega, mas sim adotados o mais fielmente possível, tendo em conta os desafios que então se levantavam aos sistemas fiscais.

Com as reformas fiscais da década de 80, primeiro em 1985/86 com a reforma da tributação do consumo, através da introdução do IVA e de 1988/89 com a introdução dos impostos sobre o rendimento, o IRS e o IRC, adotámos o modelo fiscal vigente nos nossos congéneres desenvolvidos, o chamado modelo compreensivo, mas numa fase já bastante adiantada ou, quiçá, algo tardia.

Nessa altura as relações económicas já se realizavam de modo diferente. Eram pensadas para uma economia aberta a nível global, potenciada pelo fenómeno da globalização, com uma influência a todos os níveis, incluindo os sistemas fiscais.

Quando introduzimos a tributação do rendimento nestes moldes, já diversos países desenvolvidos questionavam os paradigmas inerentes a este modelo de tributação, sendo que logo no início da década de 90, os países nórdicos reformaram os seus sistemas fiscais adotando um modelo de tributação alternativo, o sistema dual.

A questão que se põe é a de saber qual o modelo fiscal que se encontra melhor adaptado para assegurar a sustentabilidade do modelo de estado social vigente.

Múltiplos fatores como a integração económica, a internacionalização, a complexidade fiscal europeia conjugam-se no sentido de tornar a resposta a esta pergunta muito complexa.

Os fenómenos da internacionalização, integração e globalização económica, que se vêm generalizando a nível mundial, em adição a uma grande liberdade de circulação para os capitais e em menor grau para as pessoas, deram aso a uma verdadeira concorrência entre Estados em diversos domínios, mas para o presente trabalho só nos interessa a concorrência fiscal.

Como consequência desta concorrência fiscal, os Estados foram “forçados a abdicar” da sua soberania fiscal, pois nas condições atuais não podem criar/manter os impostos que pretendem, sob pena de uma fuga dos diversos fatores produtivos.

Daí que, como forma de atrair investimentos estrangeiros, os Estados optem por oferecer uma tributação cada vez mais reduzida. Nesta conjuntura, o problema que se põe é a eventual falta de receitas para sustentar o estado social.

De acordo com a opinião defendida por Nabais<sup>34</sup>, cada bloco de integração económica, terá de analisar a situação atual, pois possivelmente só com a instauração de políticas protecionistas será possível manter o atual modelo social, embora o mesmo tenha impreterivelmente de sofrer um decréscimo, pois na sua atual conceção não será sustentável.

Assim, a manutenção do Estado social, mesmo numa versão mais reduzida<sup>35</sup>, terá que ter no sistema fiscal e em particular na tributação das pessoas singulares um desafio acrescido. A indissociabilidade da tributação progressiva dos rendimentos pessoais, com a obtenção da, tão necessária, receita para o cumprimento das premissas em que assenta o Estado social, não é possível de concretizar neste contexto económico mundial, em que existe uma grande mobilidade do fator capital.

Na atual conjuntura, a tributação pessoal, tal como ocorre em Portugal, é progressiva, meramente no que se refere a rendimentos do trabalho auferidos por trabalhadores por conta de outrem, e a pensões. A intenção de tributar os rendimentos globais dos contribuintes por via de taxas progressivas, sujeitando-os a uma mesma taxa, não passa hoje em dia de um *mui* nobre, mas abandonado ideal.

A tributação dos juros, dividendos, ganhos de capital ou outros rendimentos de capital a taxa progressivas, apenas iria redundar na sua deslocalização para outras jurisdições com tributações mais aprazíveis.

---

<sup>34</sup> Vide Nabais, Casalta em “Reflexões sobre quem paga a conta do estado social”, no seu segundo capítulo referente a “O sistema fiscal do século XX”, pág.18.

<sup>35</sup> Como afirma em “Reflexões sobre quem paga a conta do estado social”, pág. 18, “a manutenção do estado social, mesmo nessa versão mais modesta, implica para o sistema fiscal, mais especificamente para o sistema de tributação do rendimento pessoal, que efectivamente o suporta, importantes limitações quanto ao desenvolvimento que hoje em dia vem sendo proposto. Designadamente não pode dispensar a existência de impostos com taxas ou alíquotas progressivas que permitam a redistribuição do rendimento em que o estado social assenta.”



O mesmo aconteceria com os trabalhadores altamente qualificados e com remunerações consentâneas com tal estatuto. Embora em menor escala, também facilmente se deslocalizam neste mercado cada vez mais global.

Nas palavras de Nabais (2008) estamos perante um “fenómeno de *apartheid* fiscal, engendrado a uma escala efetivamente global entre os detentores de fatores de produção ou suportes de atividades com elevada mobilidade” e os restantes com uma mobilidade residual. Sendo que a amarga tarefa de suportar os custos do sistema fiscal recai sobre os trabalhadores por conta de outrem, em particular a classe média, que irão financiar o modelo social por via da progressividade a que os seus rendimentos estão sujeitos<sup>36</sup>.

Outro grande desígnio das atuais reformas fiscais é a simplificação da tributação dos rendimentos pessoais, embora para tal tarefa seja necessário considerar que a complexidade da tributação pessoal, está associada à personalização inerente a este imposto.

Na doutrina existe quem advogue que tal personalização, hoje em dia, é excessiva, visto que a personalização dos rendimentos pessoais apenas incide sobre os rendimentos do trabalho auferidos por conta de outrem, se considerarmos que a maioria dos rendimentos de capitais é efetivamente tributado com recurso a taxas liberatórias<sup>37</sup>.

Apesar da imposição constitucional de um “imposto único”, o IRS ainda mantém diversas características do sistema cedular, em que se fazia uma tributação “analítica” dos rendimentos, através de impostos diferenciados incidentes sobre os rendimentos provenientes de diversas fontes.

O regime dos impostos cedulares, complementado por um imposto de sobreposição, o Imposto Complementar, existiu em Portugal até 1989, sendo substituído pelo IRS, na já referida reforma da tributação do rendimento, que teve como grande inovação, o abandono desse modelo e a sua troca por um imposto que se pretende único ou sintético.

---

<sup>36</sup> Bastos, Xavier de também se debruça sobre este assunto em “O IRS na reforma fiscal de 88/89”, para “Jornadas de homenagem ao Professor Doutor Paulo Pitta e Cunha”, pág.85, em que afirma “o imposto de rendimento, (...) massificou-se e hoje é um tributo sobre a classe média, onde se forma afinal o grosso da sua receita”.

<sup>37</sup> “As taxas liberatórias definitivas, do ponto de vista formal, são essencialmente uma deslocação, operada por lei, dos deveres de cooperação que cabem, em princípio, ao titular do rendimento, para os que são devedores desse mesmo rendimento. O devedor, mediante uma retenção na fonte, entrega o imposto devido ao Estado, dispensando o titular de proceder à sua declaração especificada (de proceder ao englobamento do rendimento na sua declaração anual de rendimento).” De acordo com Saldanha Sanches, Manual de direito fiscal (Coimbra: 2007) 336 – 337.

A tributação sintética do rendimento implica que os rendimentos totais auferidos pelo indivíduo sejam “englobados” e aí sujeitos a tributação, que por imposição da Constituição, deverá ser progressiva.

Na definição de rendimento a introduzir na legislação fiscal, seria muito difícil introduzir uma noção por compreensão e não o fazer por recurso a extensão, fazendo-o com recurso a um modo analítico<sup>38</sup>.

Conseguir definir rendimento de uma maneira que fosse operacionalmente eficaz, é algo que encerra uma enorme dificuldade e provavelmente nunca seria conseguido sem o apoio de uma definição analítica que distinguisse os diversos tipos de rendimento a tributar, sendo esta uma prática generalizada nos diversos países da UE.

Na maioria dos casos o rendimento é definido e integrado em categorias, cada uma acomodando rendimentos distintos em modo de obtenção, natureza e fonte.

Um ponto muito importante da utilização de uma definição analítica de rendimento é a possibilidade da inclusão de uma categoria residual, no caso português é a categoria G, assegurando que todo o rendimento obtido é suscetível de ser alvo de tributação, evitando assim que existam rendimentos não tributáveis por falta de previsão expressa na legislação fiscal (importa lembrar que pelo n.º 4 do art.º 11º da LGT, a integração dessas lacunas não pode ser feita pelo aplicador das leis, apenas pelo legislador, em questões relacionadas com o princípio da legalidade).

O modelo atual de IRS já apresenta um certo grau de dualização, sendo que as características preconizadas pela CRP no seu art.º 104º n.º 1, que impõe a personalização do imposto e a progressividade incidem sobre os rendimentos do trabalho, categoria A e sobre os rendimentos, regra geral com origem no trabalho anterior, as pensões da categoria H.

Já sobre os rendimentos de capitais, a situação pessoal não é considerada e esses rendimentos estão sujeitos a taxas liberatórias, embora exista a opção pelo englobamento.

Podemos, aliás, definir o IRS, no seu formato atual, como um modelo semidual (usa diversas taxas nominais sobre diferentes tipos do rendimento, tributando alguns rendimentos de capital

---

<sup>38</sup> Tal como defendido por Xavier de Bastos, Incidência real e determinação dos rendimentos líquidos (Coimbra 2007), 24.

a uma alíquota reduzida e proporcional, enquanto tributa os restantes tipos de rendimento a uma taxa progressiva).

Incorpora características do modelo de tributação compreensivo e também do modelo escandinavo ou dual. Este é um modelo de tributação híbrido, que já não tem as características do modelo compreensivo como únicas premissas, e inclui diversas das subjacentes ao modelo escandinavo.

O IRS é conceptualmente e na sua estrutura formal um imposto único incidente sobre todo o rendimento global. Mas essa forma de tributação nunca foi adotada na realidade, tendo sido adiada a sua adoção logo no decurso do seu processo evolutivo, para fazer face a diversos desafios que se lhe colocavam.

Importa definir o que é um modelo de tributação semidual. Este define-se como sendo um modelo de tributação que utiliza taxas de tributação nominais diferentes, para diferentes tipos de rendimento. Tipicamente tributa algumas formas de rendimentos de capital (pessoal ou empresarial) a taxas reduzidas e muitas vezes proporcionais, e os restantes rendimentos a taxas marginais mais elevadas e progressivas.

Na maioria da literatura, a distinção entre um modelo semidual e um semicompreensivo é considerada como muito difícil de caracterizar, pois a fronteira entre ambos consiste na interpretação pessoal.

Contudo, na maioria dos casos, os modelos semiduais tributam a generalidade dos rendimentos de capitais a taxas de tributação proporcionais reduzidas, em oposição ao tratamento dado pelos modelos semicompreensivos, que conferem um tratamento progressivo à maioria dos rendimentos de capital, à semelhança do que acontece com os rendimentos do trabalho.

## **2.2- Os problemas constitucionais associados ao tratamento dualístico dos rendimentos em IRS**

Os rendimentos do trabalho e do capital têm tratamentos fiscais diferentes. Atualmente, mesmo dentro dos rendimentos de capitais, não existe uma uniformização do tratamento fiscal a que são sujeitos em sede de IRS.

Desde a criação do IRS em 1989 esta diferença de tratamento conferida aos rendimentos, conforme fossem derivados do trabalho ou do capital, sempre foi uma fonte de divergência entre duas correntes de pensamento, com diferentes visões sobre a conceção que deveria estar na origem do IRS.

De um lado colocavam-se os defensores do IRS como um imposto “único e progressivo”, de acordo com uma conceção compreensiva pura do imposto, e no extremo oposto, estavam os defensores do IRS como um imposto que sujeitasse os rendimentos a uma tributação única e progressiva, tal como era preconizado pela CRP, mas conferia aos rendimentos de capitais um tratamento a taxas proporcionais. E por uma questão de praticabilidade, optando também por essa via, que compreendiam como geradora de uma maior eficiência económica.

A adoção de taxas proporcionais sobre os rendimentos de capital foi um ponto em que a comissão para a reforma fiscal (CRF) de 1989 e o então ministro das Finanças, Miguel Cadilhe, adotaram posições diametralmente opostas, pois os valores que cada um dos lados considerava essencial proteger não coincidiam.

Por um lado a posição da CRF que se opunha à perda de equidade do sistema fiscal, pela tributação mais favorável concedida à maioria dos rendimentos de capitais, por via da sua tributação com o recurso a taxas liberatórias, estando assim excluídas do englobamento.

Outro fator gerador de discórdia foi o tratamento ainda mais favorável dado às mais-valias dos valores mobiliários, enquanto o Ministro das Finanças, pretendia prevenir os possíveis efeitos nefastos para a economia, temendo a sua fuga devido a uma tributação progressiva de tais rendimentos, evitando assim comprometer o crescimento do mercado de valores mobiliários em Portugal.

A equidade e a eficiência económica, na maioria dos casos, não são conciliáveis e tal como afirma Xavier de Bastos<sup>39</sup> “não há frequentemente um compromisso viável entre esses objetivos e um deles acaba sacrificado no altar do outro.”

Além de tal argumentação, a preocupação pela manutenção da competitividade do sistema fiscal, comparativamente a outras jurisdições<sup>40</sup>, terá também tido influência na decisão do executivo de ceder em termos de equidade, em benefício das razões económicas.

O objetivo de fomentar o desenvolvimento do mercado de capitais, assegurar a existência de recursos financeiros adequados para o financiamento da economia e a necessidade de termos um sistema fiscal competitivo, explicam a opção desse governo, pela utilização das taxas liberatórias para os rendimentos de capitais de pessoas singulares residentes, inferiores, nominalmente, à taxa marginal mais elevada de IRS<sup>41</sup>.

Desta forma, gerou-se uma clivagem de posições, levantou-se uma série de questões constitucionais relativamente ao tratamento diferenciado dos diversos tipos de rendimentos, e relativamente às premissas sobre as quais assentam tais distinções.

### **2.2.1- As Taxas liberatórias**

A propósito desta diferença de posições, o então Ministro Miguel Cadilhe escreveu um artigo para a revista “Fisco” n.º 3 de 15 de dezembro de 1988, sob o título “ Em defesa da reforma fiscal” em que as posições por ele suportadas, ficam claramente expressas, bem como o porquê de tais escolhas, numa tentativa de acabar com a polémica existente à volta do tema.

Esse artigo torna-se muito útil, pois espelha bem as motivações dos partidários da tributação proporcional e as premissas em que se sustentam.

O cerne da questão referente às dúvidas sobre a constitucionalidade da tributação a taxas liberatórias dos rendimentos de capital e do tratamento ainda mais favorável dado às mais-valias, em comparação com os restantes rendimentos de capital, está relacionado com o facto

---

<sup>39</sup> Em “O IRS na reforma fiscal de 88/89”, para “ Jornadas de homenagem ao Professor Doutor Paulo Pitta e Cunha”, pág. 79.

<sup>40</sup> Facto constatado por Saldanha Sanches, por exemplo, em “ Manual de direito fiscal”, 2007, 3ª edição, Coimbra, pág. 240 – 241.

<sup>41</sup> Vide o artigo “ Em defesa da reforma fiscal”, escrito por Miguel Cadilhe, então ministro das finanças, para a revista “Fisco” N.º 3, pág. 31- 36.

de tal tratamento “não respeitar” o caráter único e progressivo da tributação pessoal, e ferir o princípio da igualdade.

Os defensores da tese da inconstitucionalidade<sup>42</sup> afirmam que tal forma de tributação não respeita os princípios da unicidade<sup>43</sup> e da progressividade do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, tal como preconizado no art.º 104 n.º 1 da CRP e também por desrespeitar o princípio da igualdade art.º 13, art.º 103 n.º1 e art.º 104 n.º 1.

A nosso ver e após uma revisão doutrina<sup>44</sup>, a ideia de que não é possível, de acordo com a CRP, abrir exceção do caráter único e progressivo do imposto pessoal, tratando os rendimentos de capital proporcionalmente, não é correta, pois não tem em conta as características do art.º 104º, n.º 1 como norma-tarefa ou norma-fim, e assim funcionando, como uma norma que define o caminho que a tributação pessoal deve trilhar, não impedindo que aproximações graduais sejam feitas ao longo do tempo.

À luz do princípio da igualdade<sup>45</sup>, o problema da utilização de taxas liberatórias reside no facto de assim se privar o imposto da sua grande ferramenta para a repartição dos rendimentos entre os cidadãos, por se ter deixado de tributar progressivamente o rendimento global, reduzindo-se desta forma a capacidade do imposto em contribuir para a diminuição das desigualdades.

---

<sup>42</sup> Matéria que um grupo de deputados do PCP, envio para o Tribunal Constitucional, para verificar da sua constitucionalidade, embora a decisão desse órgão tenha sido por não tomar conhecimento dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade. Sendo tal acórdão publicado no “Diário da República, II Série, de 12 de Abril de 1995”.

<sup>43</sup> Sendo que a unicidade do imposto pessoal, é considerada por Saldanha Sanches como “a transposição de uma mera regra de boa administração nem princípio constitucional. (...) esta mera regra de boa administração só de forma muito restritiva é que se pode empregar como princípio constitucional”. Em “ Manual de direito fiscal”, 2007, 3ª edição, Coimbra, pág. 287 – 288.

<sup>44</sup> Apesar de ser um tema que divide opiniões, tendo entre os ilustres defensores da tese de inconstitucionalidade, Gomes Canotilho e Vital Moreira, que na obra “ Constituição Da República Portuguesa anotada”, 2007, 4ª edição revista, Coimbra editora, afirmam que “ Os requisitos de unicidade e progressividade do imposto, sem excepções, retiram base constitucional às chamadas taxas liberatórias em relação a determinados rendimentos (por exemplo, rendimentos de capitais), para o efeito tributados separadamente”.

<sup>45</sup> Tal como visto no artigo, constitucionalidade da reforma fiscal, na publicação *Scientia Iuridica* Revista de direito comparado português e brasileiro, Tomo XLV, (Universidade do Minho 1996), pág. 27 e seguintes, “ uma boa parte da questão (o problema à luz do princípio da igualdade) se encontra ultrapassada pela inevitabilidade do regime do englobamento facultativo e de taxas fixas. É que a ofensa do princípio da igualdade, (...) começaria por estar precisamente na ausência de progressividade das taxas liberatórias, privando assim o imposto do seu principal instrumento de repartição igualitária da riqueza (...) e diminuição de desigualdades”.

### 2.2.1.1- As taxas liberatórias de carácter real a as taxas gerais de carácter marginal

A utilização de taxas liberatórias não faz com que a tributação pessoal deixe de ser globalmente progressiva. Em certos casos tal pode acontecer, ou até dar ao imposto pessoal um carácter regressivo, mas na maioria dos casos tal não se verificará.

Se atentarmos no princípio da igualdade, levanta-se a questão de as taxas liberatórias (à data da criação do IRS) se situarem no intervalo de 10 a 25%, o que as tornaria claramente mais favoráveis com as taxas da tabela geral que variavam de 16 a 40%, e que eram aplicáveis aos restantes rendimentos (e aos rendimentos de capitais, caso o contribuinte optasse pelo englobamento).

Segundo esta comparação entre as taxas proporcionais aplicáveis aos rendimentos do capital e as taxas marginais incidentes sobre os rendimentos do trabalho, ficamos perante uma situação em que somos levados a analisar os dados de uma maneira algo simplista.

As taxas liberatórias aplicáveis a rendimentos de capitais variavam entre 20 e 25% (sendo que a taxa de 10% apenas incidia sobre as mais-valias), são taxas reais<sup>46</sup> de tributação ao contrário das taxas da tabela normal, que são taxas marginais correspondentes a determinados escalões de rendimento.

Quando se utilizam as taxas da tabela geral, os contribuintes são tributados de acordo com uma taxa média aplicável ao limite inferior do escalão de rendimento, sendo que a taxa marginal apenas incidirá sobre o montante restante.

A grande maioria dos contribuintes é tributada a taxas inferiores a 25%, no referente a rendimentos sujeitos às taxas gerais, e beneficia ainda de uma panóplia de abatimentos e deduções.

Apenas a título de curiosidade, e para melhor ilustrar o nosso raciocínio, se considerarmos um contribuinte que aufera sob a forma de rendimentos do trabalho (categoria A) o valor do PIB *per capita* de 2011, segundo dados do INE, (11.199,30€) será tributado, à taxa correspondente do ano de 2012, da seguinte forma:

a) Sem considerarmos a dedução de base:

---

<sup>46</sup> Como afirmado por Miguel Cadilhe "(...)parte da taxa de juro nominal destina-se a compensar a inflação e, nessa parte, o tributo recai sobre a reconstituição do *stock* de capital, não sobre o fluxo de rendimento". No artigo "Em defesa da reforma fiscal", escrito por Miguel Cadilhe, então ministro das finanças, para a revista "Fisco" N.º 3, pág. 36.

$$7.410 * 0,19599 = 1452,29\text{€}$$

$$(11.199,30 - 7.410) * 0,245 = 928,38\text{€}$$

$$\text{Taxa de imposto efetiva} = (1.452,29 + 928,38) / 11.199,30 = 21,26\%$$

Com direito a uma dedução de base:

$$0,72 * 12 * 419,22 = 3.622,06\text{€}$$

Rendimentos tributáveis da categoria A:

$$11.199,30 - 3622,06 = 7577,24\text{€}$$

$$7.410 * 0,19599 = 1452,29\text{€}$$

$$(7577,24 - 7.410) * 0,245 = 40,97\text{€}$$

$$\text{Taxa de imposto efetiva} = (1.452,29 + 40,97) / 11.199,30 = 13,33\%$$

Um contribuinte que tivesse auferido os 11.199,30€ seria sujeito a uma taxa de tributação efetiva de 21,26% (caso não considerássemos a dedução de base), ou a 13,33% caso a dedução de base seja tida em conta. E no cálculo destas taxas efetivas de tributação, desconsidere a dedução a colecta do art.º 79º, nº1, de 261,25 € e ainda as demais deduções de que tal contribuinte pudesse ter beneficiado, que tornariam esta taxa ainda mais reduzida.

Desta forma, fica evidente que para o contribuinte português que aufera o montante correspondente ao PIB *per capita* em rendimentos do trabalho, a tributação liberatória dos rendimentos do capital não removerá a progressividade do imposto.

Com certeza, existem contribuintes para quem as taxas liberatórias tornam o imposto regressivo, mas não parece que seja razoável penalizar os restantes contribuintes para evitar que tal situação ocorra.

### **2.2.2- A composição dos rendimentos de capital**



Um dos pontos fulcrais sobre a tributação de taxas proporcionais dos rendimentos de capitais é a composição de tais rendimentos.

Estes rendimentos dividem-se em duas componentes: um fator que serve para compensar os efeitos inflacionários, e uma segunda componente referente ao prémio associado ao investimento feito.

No que concerne ao fator que compensa a inflação, a sua tributação iria estar a funcionar como um autêntico imposto sobre o património, pois essa componente do rendimento apenas assegura que o capital mantém o mesmo valor real, e a sua tributação teria o efeito de tributar o capital investido, tornando assim um imposto efetivamente sobre o património e não sobre o rendimento.

Para melhor ilustrar o nosso raciocínio, utilizarei um simples cálculo matemático:

Taxa de juro nominal= 4%

Taxa de inflação do período considerado =2%

Capital investido = 1000€

Juros obtidos =  $0,04 * 1000 = 40\text{€}$

Montante imputável à correção inflacionária =  $0,02 * 1000 = 20\text{€}$

Rendimento efetivo da aplicação de capital =  $40 - 20 = 20\text{€}$

Taxa de rendibilidade efetiva da aplicação de capitais:

$(\text{Taxa de juro} - \text{taxa de inflação}) = 4\% - 2\% = 2\%$

Se considerarmos uma taxa nominal de imposto incidente sobre os rendimentos de capital de 25%:

Imposto incidente sobre rendimentos de capital =  $40 * 0,25 = 10\text{€}$

Taxa de imposto efetiva sobre o rendimento efetivo de capitais:

$(\text{Imposto incidente sobre rendimentos de capital} - \text{Rendimento efetivo da aplicação de capital})$   
 $* 100 \Leftrightarrow 10 / 20 * 100 = 50\%$

Rendimento líquido efetivo obtido da aplicação de capital:

$$(100\% - \text{Taxa de imposto efetiva}) * \text{juros obtidos} = (100\% - 50\%) * 20 = 10\text{€}$$

Deste exemplo conseguimos extrair informações importantes sobre a influência da taxa de inflação no rendimento real do capital e do seu efeito na tributação efetiva dos rendimentos de capital.

Mesmo num ambiente económico com uma inflação moderada o montante sujeito a tributação efetiva dos rendimentos de capitais é muito superior à taxa de tributação estatutária, pois esta incide quer sobre a componente que corresponde ao rendimento real da aplicação de capitais, quer sobre o fator que corrige a inflação na economia, passando assim a incidir sobre os rendimentos efetivos do capital, uma taxa de tributação efetiva bastante elevada.

A tributação dos rendimentos dos capitais deveria incidir sobre o seu real rendimento, o prémio associado ao investimento, pois essa é a parte que diz respeito à remuneração do capital. Se incidir também sobre a componente respeitante à inflação, passa a incidir sobre o património, e dessa forma o capital investido já está a perder valor por força da tributação.

Mas como a tributação do capital não se faz pelo seu valor real e sim pelo seu valor nominal, então a sujeição dos rendimentos a taxas reduzidas proporcionais parece-me ser uma solução aceitável para lidar com este problema, pois não estaremos a conferir tratamentos distintos a situações iguais, mas sim, a tributar diferentemente realidades distintas e desta forma não enjeitando o princípio da igualdade.

### **2.2.3- Tributação das mais-valias**

Relativamente às mais-valias e ao tratamento de exceção de que são alvo, argumentou o então Ministro Miguel Cadilhe, que tais rendimentos têm um carácter “não recorrente e não regular” e que “para a esmagadora maioria dos contribuintes, as mais-valias constituem, sem dúvida, ganhos excecionais e episódicos que não fazem parte do fluxo normal dos rendimentos.”

Como tal, defende que se tais rendimentos fossem sujeitos ao englobamento (o que seria justo para a tributação de contribuintes que façam da obtenção de mais-valias o seu *modus*

*vivendi*<sup>47</sup>), seria um agravamento fiscal para a maioria dos contribuintes, com uma penalização sobre todos os seus rendimentos “normais”.

Sendo a distinção entre os dois tipos de recetores de mais-valias um exercício que iria requerer alguma criatividade e que, de acordo com o próprio, “duvida-se que a resposta fosse minimamente satisfatória”, a opção por tratar as mais-valias todas de igual forma perfila-se como adequada.

Outro dos argumentos defendidos pelo Dr. Cadilhe a favor desta tributação mais favorável das mais-valias é a discriminação da poupança e as suas aplicações mobiliárias ou imobiliárias, um valor também defendido na CRP no art.º 101.

Este tratamento excecional dado às mais-valias, que é ainda mais “favorável” que o conferido à generalidade dos rendimentos de capital, é tido como inconstitucional por não respeitar os requisitos constitucionais de unicidade e progressividade da tributação pessoal, e simultaneamente o princípio da igualdade tributária.

A nosso ver este tratamento de exceção dado às mais-valias não tem razão de ser. Embora, atualmente já se encontre minorado (apesar das variadas exceções que ainda existem), este tratamento de exceção vai sacrificar a equidade fiscal de tal forma, vai favorecer uma forma de remuneração de rendimentos de capital em relação a outras, possibilitando a recaracterização de rendimentos como forma de planeamento fiscal, apenas para proteger o acesso a capitais por parte do mercado de valores mobiliários. É algo para lá do razoável, na minha opinião.

### **2.3- Em defesa da constitucionalidade da tributação proporcional dos rendimentos de capital**

Este problema da inconstitucionalidade da tributação dos rendimentos de capitais a taxas proporcionais e em particular do regime ainda mais favorável das mais-valias mobiliárias, que vigorava até bem pouco tempo atrás, é um tema bastante controverso que envolve uma

---

<sup>47</sup> A bem da verdade, estes contribuintes que fazem da compra e venda de ações o seu *modus vivendi* poderiam ser integrados na categoria B, mas seria bastante difícil encontrar uma forma de diferenciar os dois tipos recetores de mais-valias. Para tal teria de ser utilizado um critério administrativo, tal como, por exemplo, a proporção das mais-valias no rendimento global e a linha de separação seria sempre arbitrária.

diversidade de fatores, incluindo o peso atribuído por quem abrace a temática, das diversas realidades que a Constituição pretende proteger.

Tal como referido por Nabais<sup>48</sup> ” a tributação de tais rendimentos não pode ser testada exclusivamente com base no referido preceito constitucional (unicidade), exigindo antes a convocação de outros preceitos constitucionais, como o princípio da praticabilidade das soluções que o bom funcionamento dos mercados financeiros, em que tais rendimentos são gerados, impõe”.

Este princípio (praticabilidade) deve ser ponderado no momento da tomada de decisão do legislador, pois na atual conjuntura em que a globalização e a internacionalização dos mercados obrigam a uma articulação cuidada, entre o princípio da praticabilidade em harmonização com os princípios da tributação dos rendimentos pessoais, harmonização essa que passa pelos bens jurídicos constitucionais a defender.

Desde de a reforma que introduziu o IRS até ao momento atual, em que se uniformizou a tributação das mais-valias à taxa de 28%, foi percorrido um grande caminho, passo a passo para acabar com o “tratamento de favor” a que eram sujeitas.

É importante referir os avanços efetuados na tributação das mais-valias, alargando a sua incidência relativamente ao Código de Mais-Valias, que à data cessou a sua existência.

Tal avanço foi bastante importante, porque anteriormente apenas se tributavam ganhos com aumentos de capital através de incorporação de reservas ou com a emissão de ações, no tocante a ganhos relativos a partes sociais, e também no referente a ganhos com a transmissão de outros valores mobiliários e de imóveis.

E importa nunca perder de vista que a tributação das mais-valias gerará, possivelmente, um impacto no mercado financeiro, no seu funcionamento, na captação de poupanças, tal como possibilitar a sua aplicação em investimentos produtivos da economia.

Numa economia como sempre foi a portuguesa, com necessidades bastante sérias de capital para o seu financiamento, uma tributação mais elevada das mais-valias tinha o potencial de aumentar os custos do capital para as empresas, e assim comprometer os objetivos de política económica e financeira consagrados e também protegidos pela constituição.

---

<sup>48</sup> Citação retirada de Casalta Nabais (2010). Direito fiscal, Almedina, pág. 164.

Pela CRP, o legislador está obrigado a “ *garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação de meios financeiros necessários à expansão das forças produtivas*”. Como tal, será de vital importância conseguir coordenar e equilibrar este dever com os princípios e objetivos igualitários do sistema fiscal.

O impacto da uniformização da tributação das mais-valias com os restantes rendimentos de capitais não teve as dimensões catastróficas que muitos profetizaram, visto que o IRS incide sobre pessoas singulares, e que o grosso das mais-valias realizadas nos mercados financeiros é obtido por fundos e sociedades gestoras de participações sociais (SGPS), que continuarão a ter um tratamento fiscal favorável.

Tal como defendido por Teixeira Ribeiro “ *se se pretender que as mais-valias fiquem sujeitas a taxas mais baixas, o que implicará discriminação qualitativa, isso é permitido pela Constituição, dado o imposto de rendimento só formalmente ser único*”.

A tributação destes rendimentos não deve ser vista exclusivamente à luz destes princípios constitucionais, igualdade, progressividade e unicidade, mas também deve ter-se em consideração o princípio da praticabilidade.

Apesar de na atual situação económica em que a internacionalização dos mercados e a mobilidade dos capitais ameaçam seriamente a capacidade de sujeitar a imposto diversas realidades, obrigando os países a adotarem soluções que não sendo as ideais, a tributação uniformizada dos rendimentos de capitais ajuda a conferir uma maior noção de justiça fiscal ao sistema fiscal português, embora esta mudança não atinga o grosso das mais-valias, que não são tributáveis na esfera do IRS, por serem obtidas por fundos e SGPS's.

Ao concluir esta análise, consideramos que as questões levantadas quanto à constitucionalidade da utilização das taxas liberatórias para a tributação dos rendimentos de capitais, são perfeitamente válidas e legítimas, embora me pareça que atualmente, apesar de concordarmos com os valores defendidos por quem põe em causa a constitucionalidade da tributação separada dos rendimentos de capital, é necessário optar por esta forma de tributação, como resposta ao perigo de fuga de capitais para legislações que lhes sejam tributariamente mais favoráveis, e assim não comprometer as necessidades de financiamento da economia, que me parece ser possíveis à luz dos argumentos que ilustrei.

Consideramos que a tributação uniforme dos rendimentos de capitais é um passo importante para conferir um sentimento de maior justiça fiscal, pois preconiza um tratamento harmonizado, evitando que exista uma discriminação entre tais rendimentos.

Mas este é um dos aspetos onde a concorrência fiscal internacional mais tem influência. A facilidade com que se processa a deslocalização das operações tributáveis, seria necessário repensar o modo global como são tributadas estas operações, de forma a conseguir uma solução que, não afetando decisivamente o funcionamento dos nossos mercados financeiros, pudesse ser uma solução justa (ou mais justa que a atual) em termos de tributação.

Com estas premissas em mente, e ponderadas as diversas possibilidades, apresentarei em seguida o modelo que acho ser o mais adequado para a tributação das pessoas singulares, respeitando as limitações e condicionalismos colocados à tributação pessoal em Portugal.

## Capítulo 3

### 3.1- Proposta de aproximação ao modelo dual para a tributação pessoal em Portugal

Todo o trabalho realizado até este momento foi efetuado com o intuito de dar a conhecer o modelo dual e as suas diversas variantes, para poder assegurar que a proposta que irei apresentar é, a que consideramos, melhor e com uma estrutura que melhor se adapte às especificidades portuguesas, sem deixar de seguir a premissas do modelo dual, com algumas adaptações, para a tributação do rendimento das pessoas singulares em Portugal.

Nesta proposta, pretendo tirar partido da cedularização existente no IRS, aproveitando as categorias de rendimentos para formar as “novas” bases de tributação.

A base dos rendimentos do trabalho, à qual me irei referir doravante como base do trabalho ou base geral, a base dos rendimentos de capitais, que será tratada como a base da poupança e a base dos rendimentos dos trabalhadores por conta própria.

Neste modelo a base do trabalho será sujeita a uma tributação progressiva, que irá englobar os rendimentos do trabalho, a atual categoria A e os rendimentos provenientes de pensões ou do trabalho anterior, a categoria H.

Na base da poupança iremos incluir aos rendimentos integrantes das categorias E, F e G<sup>49</sup>, os quais terão um tratamento proporcional por via da aplicação de uma taxa liberatória, que será retida na fonte e terá caráter definitivo, exceto no caso de os contribuintes que optem por englobar estes rendimentos.

No caso dos rendimentos da atual categoria B, os rendimentos de trabalhadores por conta própria, serão tratados numa base própria que lhes conferirá um tratamento misto, isto é, em que uma parte será tratada como referente a rendimentos do trabalho e outra parte será tratada como rendimentos de capitais. Este tratamento dicotómico desta categoria prende-se com o facto dos rendimentos nela contidos serem compostos por rendimentos gerados quer pelo trabalho, quer pelo capital investido no negócio.

---

<sup>49</sup> Como sugerido em Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal, 2009, pág. 18 e seguintes.

Estas diferenças de tratamento em relação às 3 bases existem com o intuito de proporcionar ao contribuinte um tratamento mais justo de cada tipo de rendimento, dentro das premissas do modelo dual, mas será mantida a opção pelo englobamento que o contribuinte poderá exercer livremente.

Na eventualidade do contribuinte optar pelo englobamento dos rendimentos de capitais, estes serão tratados como com se fossem pertencentes à base do trabalho e sujeitos as taxas progressivas.

Este tratamento em 3 bases de tributação distintas terá algumas parecenças como o modelo das “Boxes” utilizado na Holanda, mas mais tarde explicitarei melhor.

Uma das grandes vantagens deste tratamento proporcional dos rendimentos de capitais, em que estão sujeitos a uma taxa liberatória definitiva, é a manutenção da carga administrativa em níveis reduzidos, dado que deste modo não existe a necessidade do contribuinte declarar esses rendimentos, o que na perspetiva da autoridade tributária também é bastante vantajoso, pois permite otimizar a utilização dos seus recursos humanos, afetando-os a tarefas com um maior grau de importância.

A opção pela utilização da repartição dos rendimentos dos trabalhadores por conta-própria, apesar de tal não contribuir para a simplificação do imposto, nas suas duas componentes deve-se ao facto de tais trabalhadores terem o seu rendimento composto por uma combinação de rendimentos do trabalho e rendimentos de capital, e como tal considero que seja este o tratamento mais justo a conferir aos rendimentos por eles auferidos.

Assim concluída esta breve introdução, irei-me debruçar sobre as diversas bases de tributação.

### **3.2- Rendimentos do trabalho: A base geral**



Nesta base de tributação pretendo aglomerar os rendimentos que atualmente se encontram nas categorias A e H respeitantes a rendimentos do trabalho, quer o atual, quer o passado.

Sobre estes rendimentos irá incidir uma tabela de taxas de tributação progressivas, em que o escalão que cada contribuinte se insira dependerá dos rendimentos por ele auferidos anualmente.

É nesta base de tributação que irá ser aplicada a progressividade aos rendimentos do contribuinte visto que a tributação dos rendimentos de capitais continuará a ser feita de forma proporcional e será deste modo que se procederá a redistribuição de rendimentos como forma de minorar as diferenças de rendimento existentes entre cidadãos, contribuindo cada um de acordo com a sua capacidade contributiva.

O porquê da progressividade ser incidente apenas sobre os rendimentos do trabalho deve-se à menor mobilidade desse fator, em comparação com o fator capital e, na prática, ser o único que não consegue escapar à tributação, recaindo sobre os trabalhadores por conta de outrem providenciar a grande fatia da receita fiscal proveniente deste imposto.

Apesar desta sobrecarga tributária incidir sobre os titulares de rendimentos do trabalho, na atual conjuntura de feroz concorrência fiscal internacional desregulada, esta parece ser esta a única maneira do Estado arrecadar a receita necessária para assegurar os compromissos que assumiu. Esta sobrecarga poderá ser atenuada quando o Estado conseguir proceder a uma otimização da sua estrutura e por essa via reduzir as suas necessidades financeiras.

Esta diferença de tratamento, obviamente, gera um sentimento de iniquidade fiscal como já foi referido anteriormente, mas a meu ver é a única forma, unilateral, de fazer face aos desafios decorrentes da concorrência em material fiscal.

### **3.2.1- Composição da base tributável geral**

A base tributável geral será composta pelos rendimentos que atualmente integram as categorias A e H e que se encontram definidos nos atuais artigos 2º e 11º do CIRS.

Esta proposta segue a linha do relatório do grupo para estudo da política fiscal de 2009, no tocante a aglutinação das categorias A e H na mesma base tributária, divergindo apenas na tributação dos rendimentos da categoria B, constantes dos artigos n.º3 e n.º4 do CIRS, que seria efetuada numa base autónoma.

Importa ressaltar que apesar de propor que os rendimentos da categoria B sejam tendencialmente, tributados numa base separada, o contribuinte pode optar por incluí-los na base de tributação geral, passando esses rendimentos a ser tributados de forma progressiva, desconsiderando a componente referente ao capital.

Com esta definição da base tributável seria aproveitada a estrutura cedular já existente a nível no CIRS no tocante à incidência objetiva. Ou seja, a base de tributação geral iria ser composta pelo somatório dos rendimentos das categorias A e H, e eventualmente a B, determinando assim a matéria coletável referente a esta base.

A tributação nesta base seria efetuada pelo valor do rendimento líquido, isto é, aos rendimentos brutos contabilizados nas distintas categorias seria subtraído o valor das deduções específicas, sendo então sujeito este valor tributado de acordo com a tabela de taxas progressivas.

### **3.2.2- Mínimo de existência**

Para esta base de tributação deve ser criada, de uma forma clara, um mínimo de existência, pois o art.º 70º do CIRS, onde tal vem tratado, apresenta um elevado grau de complexidade. O mínimo de existência consiste num valor até ao qual os rendimentos não se devem encontrar sujeitos a imposto, visto que se referem a rendimentos que estão destinados a fazer face às suas necessidades básicas (na literatura anglo-saxónica é referido como *non-disposable income*<sup>50</sup>) e como tal não representam a capacidade contributiva do contribuinte.

---

<sup>50</sup> Vide Zee, H. Howell, *Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues and comparative country developments*, IMF working paper, pág. 18, em que justifica tal posição por “existir um certo limiar de rendimento, que de certa forma é apenas utilizado para assegurar a subsistência e deve, por isso, não ser sujeito a tributação”.

Uma forma de fazer face a este problema, é a adoção de uma solução semelhante à espanhola<sup>51</sup>, passando o mínimo de existência a ser de uma aplicação global a todas as categorias do rendimento (ou na perspetiva deste trabalho a ambas as bases de tributação) definindo assim um montante mínimo de rendimento que até ao qual o contribuinte não seja sujeito a imposto, pois é considerado como o valor mínimo indispensável a uma existência condigna, adequando a tributação à situação pessoal do contribuinte.

A existência de um mínimo de existência que seja aplicável a todas as bases do rendimento deve estar restringida aos contribuintes que optem por sujeitar os seus rendimentos a englobamento. Se esta possibilidade fosse extensível aos rendimentos da base da poupança, tal iria introduzir um fator de complexidade a um sistema que iria operar via de retenção na fonte de forma definitiva, passando a ser necessário que o contribuinte declarasse os rendimentos de capital que auferia. O valor do mínimo de existência deve ser calculado por via de uma fórmula, que tenha em consideração a situação pessoal do contribuinte<sup>52</sup>.

Pelo acima defendido considero que o mínimo de existência deve apenas referir-se à base do trabalho, sendo extensível ao rendimento global apenas em caso de englobamento<sup>53</sup>.

Além de o mínimo de existência assegurar aos contribuintes um certo montante de rendimentos livre de impostos, esta dedução consegue ser de uma grande utilidade para a administração tributária, pois através dela, um grande número de contribuintes com rendimentos muito reduzidos e que consequentemente pagaria um montante muito reduzido de imposto, sai do "radar" da administração tributária<sup>54</sup> e com isso poupam-se, os já limitados, recursos da AT, podendo afetá-los a outras tarefas.

Materialmente o efeito provocado por uma dedução de base é equivalente a sujeitar esse rendimento a uma taxa de 0%, e conseguindo, também, desse modo que o rendimento até esse patamar não seja tributado.

---

<sup>51</sup> Vide *Relatório do grupo para o estudo da política fiscal: Competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal*, pág. 237

<sup>52</sup> Tal como visto em *Relatório do grupo para o estudo da política fiscal: Competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal*.

<sup>53</sup> Apesar de tal opção poder introduzir uma fonte de IH no modelo, tal fato é contornável se o contribuinte optar por englobar os rendimentos, podendo assim o mínimo de existência referir-se a todos os seus rendimentos

<sup>54</sup> Vide Zee, H. Howell, *Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues and comparative country developments*, IMF working paper, pág. 18.

### **3.2.3- Deduções pessoais**

A personalização inerente à tributação dos rendimentos pessoais, por forma a ter em conta a situação pessoal do contribuinte e seu agregado familiar, será considerada nesta base de tributação.

E como tal as deduções referentes à personalização do imposto para ter em consideração a situação pessoal do agregado, quer sejam deduções referentes ao número de dependentes, custos com educação, saúde e outras, terão de ser dedutíveis a esta base.

Estas deduções são utilizadas pelo legislador, como um instrumento para atingir um determinado fim, seja o incentivo a determinados comportamentos.

Sendo que estas deduções são utilizadas com vista a atingir um propósito, como alterar o comportamento dos contribuintes e assim atingir um objetivo seja ele económico, social ou ambiental, e a meu ver não são necessárias alterações as deduções já existentes, pois elas perseguem um objetivo político e este é o trabalho técnico.

### **3.2.4- Taxas de tributação**

No modelo dual a tributação dos rendimentos do trabalho faz-se de uma forma progressiva, de modo a que cada contribuinte seja sujeito a imposto consoante a o escalão de rendimentos em que se enquadre.

No respeitante às taxas de tributação a aplicar aos rendimentos do trabalho temos de ter uma preocupação em aproximar a taxa marginal de tributação mais reduzida da taxa de tributação aplicável aos rendimentos do capital.

Quando consideramos a tributação a que o contribuinte está sujeito, devemos não apenas considerar a taxa de tributação pessoal a que se encontra sujeito, devemos considerar tal taxa em conjugação com a taxa de segurança social que o contribuinte suporta.

Se considerarmos ambas as taxas, quando compararmos com a taxa de tributação de rendimentos de capital e as igualarmos, no primeiro escalão de rendimento, estaremos a evitar que se gere um incentivo à recharacterização de rendimentos por parte dos contribuintes.

Isto acontece porque se as taxas tiverem valores nominais iguais estamos a diminuir a vantagem que eles obtêm utilizando tal expediente, contribuindo para gerar um maior sentimento de justiça fiscal.

Sendo que só os rendimentos deste escalão seriam tributados à mesma taxa de tributação que os rendimentos de capital, os escalões seguintes seriam sobretaxados, gerando assim uma tributação progressiva dos rendimentos do trabalho em que cada um contribui em função dos rendimentos que auferir.

### **3.3- Trabalhadores por conta própria: um rendimento simultaneamente de capital e do trabalho**

A repartição dos rendimentos dos trabalhadores por conta própria é considerada por muitos como o ponto mais sensível da tributação dual.

Pois apesar de esta repartição dos rendimentos nas suas duas componentes ser muito importante para trazer um sentimento de equidade fiscal, é sempre efetuada com base num critério que é definido administrativamente gerando desta forma uma sensação de arbitrariedade, enquanto qualquer dos métodos utilizados para repartir os rendimentos acabam por beneficiar um determinado grupo de contribuintes em detrimento de outro.

Atualmente ainda não existe nenhum modelo de repartição consensual, visto que os modelos, até agora existentes, refletem o pensamento dos seus criadores dando um maior ênfase às realidades que tenham um grau de importância superior na corrente de pensamento por eles seguida.

Tal situação é observável no modo como cada um dos países onde está implementado o modelo dual, opta por fazer tal repartição.

O tratamento diferenciado entre estas componentes do rendimento gera um incentivo para a reclassificação dos rendimentos do trabalho como rendimentos de capital, pois os rendimentos do trabalho serão tributados na esfera empresarial à mesma taxa dos rendimentos de capital e quando forem distribuídos, serão alvo de uma sobretaxa que introduzirá a progressividade da tributação dos rendimentos do trabalho.

A nosso ver a melhor maneira de dividir os rendimentos auferidos pelo investidor no seu próprio negócio seria o controlo do número de horas que ele despende no decurso dessa atividade.

Mas tal como já referimos no capítulo 1, este critério, na prática, é de difícil controlo, o que geraria uma “janela” de oportunidade para os empresários fugirem aos impostos e como tal irei focar-me em outros métodos.

Dos vários modelos existentes para proceder a tal repartição com recurso à aplicação de uma taxa de retorno ao capital investido, já analisados no capítulo 1 de uma forma mais extensa, nomeadamente, o método do valor bruto dos ativos e o método dos ativos líquidos, pesando os prós e contras de cada um para justificar a nossa opção.

Como forma de evitar que os contribuintes procedessem a reclassificação dos seus rendimentos, tal como ocorreu na Noruega, em virtude da introdução do modelo de repartição em 1992, na reforma de 2006 foi criado um sistema que pretendia evitar essa “tentação” por parte dos contribuintes.

Na Noruega foi adotado como critério de separação a DTR que consiste na tributação dos rendimentos distribuídos como dividendos que excedessem uma determinada taxa de retorno, neste caso a taxa de retorno esta indexada à taxa de juro paga pelas obrigações governamentais a três meses, e seriam sujeitos a um tratamento progressivo. A utilização desta DTR pressupõe a separação em duas esferas dos rendimentos do investidor, a esfera empresarial e a esfera pessoal, sendo que seria nesta última que se procederia à integração de tais rendimentos.

A escolha da taxa de juro paga por obrigações emitidas pelo governo, baseia-se na premissa de que a dívida pública é um produto financeiro sem risco (embora a atual crise tenha alterado a perceção de tal ideia) e que os rendimentos obtidos acima de tal limiar devem ser sujeitos à tributação progressiva tal como os rendimentos de trabalho.

Pois nesta conceção os rendimentos obtidos até à taxa de retorno são considerados como provenientes do capital investido, e essa remuneração é considerada como a que eles conseguiriam com a aplicação do mesmo montante de capitais num produto sem risco. Sendo que o rendimento excedente é considerado com derivado do trabalho realizado pelo proprietário na empresa, e como tal é tributado em concordância.

A repartição do rendimento em função dos ativos afetos ao negócio é um bom sucedâneo para a repartição em função do tempo despendido na empresa e com uma vantagem muito importante, é exequível.

É importante referir que esta opção pressupõe que os empresários por conta própria mantenham registos contabilísticos, embora sob uma forma simplificada, de acordo com as normas vigentes, por forma a ser possível apurar resultados e fazer o balanço contabilístico e assim calcular o retorno do capital investido, e também assegurar a veracidade das declarações prestadas.

Esta adoção das normas contabilísticas deve ser considerada como um fator de atratividade extra destes modelos, pois deste modo gera-se um incentivo para que os contribuintes passem a fazer os registos contabilísticos, facilitando o controlo por parte a AT e assim diminuindo as hipóteses de evasão fiscal.

Dados os ativos afetos à empresa serem uma representação fiel do capital que foi investido no negócio, este critério poderá ser um indicador capaz para ajudar à distinção dos rendimentos de capital dos rendimentos do trabalho.

Com este esquema de repartição, podemos utilizar os valores dos bens e aplicar-lhe uma taxa de retorno, que poderia ser obtida através da indexação desta taxa à *EURIBOR* acrescida de um *spread* (*spread* este que representaria o prémio médio oferecido pela banca nos últimos 12 meses para remunerar a poupança dos seus clientes).

Esta opção de não utilizar a taxa de juro de obrigações nacionais a três meses, tal como a Noruega faz, deve-se ao facto de o valor do juro cobrado às obrigações nacionais, atualmente, estar sujeito a uma grande volatilidade e da existência de uma grande diferença entre esse valor e a taxa de juro oferecida para a poupança, o que iria gerar distorções.

Relembrando a forma como se processa a repartição dos rendimentos, em ambos os métodos:

### 3.3.1- Método dos ativos brutos

$$C_g = rA - iD$$

$$W_g = Y - rA$$

Analisando este método, verificaremos que os rendimentos afetos ao capital são influenciados por dois fatores, a taxa de retorno imputável ao capital,  $r$ , e a taxa de juro,  $i$ .

Sendo que destes dois fatores apenas a  $r$  é controlável pelo Estado, pois a  $i$  é definida nos mercados financeiros.

Uma subida da taxa de retorno irá influenciar positivamente, em conjugação com os ativos afetos ao negócio, os rendimentos do capital e simultaneamente irá ter o efeito simétrico ao nível dos rendimentos imputáveis ao trabalho.

A influência de uma mexida a nível da taxa de retorno poderá ser medida pela expressão,  $\Delta r.A$  (sendo que por  $\Delta r$  pretendo referir-me à diferença entre a taxa de retorno aumentada ou  $r$  no momento 1 e a taxa de retorno base ou  $r$  no momento 0), pois a diferença de rendimento gerada por um aumento de  $r$  será dada pela diferença entre os  $r_1$  e  $r_0$  multiplicada pelos ativos afetos ao negócio.

Esta variação de rendimento não afeta o rendimento real, mas só a forma como o rendimento gerado pelo negócio é imputado, isto é, a qual dos tipos de rendimento esse parcela é imputável. De tal relação podemos afirmar que quanto mais elevado for a  $r$ , maior será a parte dos rendimentos que será afeta a rendimentos de capital.

O outro fator que influencia o rendimento que é imputável ao capital é a taxa de juro, que em conjugação com a dívida do negócio tem o condão de reduzir o rendimento de capital no montante dos custos financeiros.

A relação da taxa de juro com os rendimentos de capital é negativa, pois quando  $i$  aumenta o rendimento de capital decresce. Esta variação de rendimento é mensurável pela seguinte expressão,  $-\Delta i.D$  (sendo que  $\Delta i$  representa a variação da taxa de juro, ou seja, a taxa de juro final subtraída da taxa de juro no momento inicial).

Ao contrário da taxa de retorno, a taxa de juro não é influenciável pelo governo e como veremos mais adiante a relação entre a taxa de juro e a taxa de retorno poderá alterar a neutralidade deste imposto e como tal deve ser analisada.



As diferenças entre a taxa de retorno e a taxa de juro de mercado também afetam este modelo das formas que seguidamente veremos.

Caso a  $r$  seja maior que  $i$  ( $r > i$ ), estaremos a privilegiar a opção por capital próprio por parte do acionista que verá uma maior parte do seu rendimento, caso opte por afetar ativos próprios ao negócio, ser afeta a capital em detrimento de trabalho, isto no caso dos seus rendimentos empresariais serem superiores ao fator  $r.A$  ( $Y > r.A$ ), pois caso isso não se verifique então existe um incentivo para se recorrer a capital alheio como forma de reduzir os rendimentos afetos a capital (pois não existirão rendimentos afetos a trabalho).

Na situação em que  $r$  seja igual a  $i$  ( $i = r$ ), então os rendimentos de capital serão calculados pela seguinte fórmula,  $C_g = r (A - D)$ . No caso de  $Y > r.A$ , então teremos um incentivo a optar por utilizar capitais próprios de modo a reduzir o montante afeto a trabalho, mas se  $Y < r.A$  gerar-se-á um incentivo a utilizar capitais alheios reduzindo dessa forma os rendimentos afetos a capital.

Se, por ventura,  $i > r$ , e  $Y > r.A$ , a opção a tomar terá de ter em conta se alocar mais ativos do empresário para diminuir os rendimentos imputáveis a trabalho compensa o custo de oportunidade associada a tais recursos ou se compensa mais recorrer a capital alheio para diminuir a carga do capital. Neste aspeto é muito relevante cada caso particular em que a diferença entre  $r$  e  $i$  em conjugação com a diferença entre as taxas do capital e a taxa marginal que incidirá sobre os rendimentos do trabalho ditará a melhor opção.

### 3.3.2- Método dos ativos líquidos

$$C_n = r (A - D)$$

$$W_n = Y - iD - C_n \Leftrightarrow W_n = Y - iD - r (A - D)$$

Neste método os rendimentos afetos ao capital são influenciáveis quer pela taxa de retorno que seja estabelecida, quer pelo modo como o investidor opte por financiar o seu projeto, isto é, a escolha entre afetar ativos próprios ao negócio ou o recurso a capitais alheios.

Desta forma os rendimentos imputados a capital serão tanto maiores, quanto mais elevada for a taxa de retorno<sup>55</sup>, sendo que existe a relação inversa como os rendimentos do trabalho, quanto maior for  $r$ , menos rendimentos lhe serão imputáveis e quanto maior for a diferença entre ativos próprios ao negócio e os capitais alheios.

Neste modelo os rendimentos do trabalho são obtidos através da subtração dos rendimentos de capitais e dos custos de financiamento ao resultado empresarial.

Desta forma a taxa de juro só tem influência ao nível dos rendimentos do trabalho, e deve ser tida em conta, como forma de minimizar os custos fiscais, quando  $Y - r (A - D) > 0$ . Quando tal acontecer deve ser analisada a diferença entre  $r$  e  $i$ , de forma a verificar se existe um incentivo ao contribuinte para optar por capitais alheios para reduzir a sua fatura fiscal, ou seja,  $i - r > 0$ , se  $r = i$ , então teremos que o  $W_n = Y - r.A$  e existirá um incentivo para o investidor preferir capitais próprios e  $r - i > 0$  continuará a existir um incentivo fiscal para optar por capitais próprios, pois o fator  $r(A - D)$  crescerá mais rapidamente que o  $iD$ , contribuindo assim para uma maior afetação de rendimentos a capitais em vez de rendimentos do trabalho.

Se abordarmos a questão de outra perspetiva, ou seja, se relacionarmos o modo de calcular os tipos de rendimento em ambos os modelos teremos as seguintes relações:

$$C_g - C_n = (r - i)D$$

$$W_g - W_n = (i - r)D$$

---

<sup>55</sup> A taxa de retorno a utilizar neste modelo deve ser igual para todos os setores de negócio.

Apesar da aplicação do mesmo prémio de risco ser um fator gerador de iniquidade fiscal, administrativamente seria difícil definir um prémio com um valor médio para cada setor económico. Como visto no capítulo 1 desta dissertação.

Com a análise das relações anteriores, demonstradas no primeiro capítulo, obtemos informações bastantes importantes e podemos relacionar os modelos e efetuar uma análise ao seu comportamento.

Se a taxa de retorno for igual à taxa de juro ( $r = i$ ) então podemos afirmar, que os métodos são equivalentes gerando a mesma repartição de rendimentos entre rendimentos de capital e do trabalho.

Caso a taxa de retorno seja superior à taxa de juro ( $r > i$ ), então uma maior proporção do rendimento empresarial será considerado com proveniente do capital e, obviamente, a percentagem correspondente a rendimentos do trabalho será menor no método de repartição pelo valor dos ativos brutos. O oposto acontecerá sempre que a taxa de retorno seja menor que a taxa de juro ( $r < i$ ) incidente sobre a dívida da empresa.

Quando existam divergências entre a taxa de retorno imputável e a taxa de juro, então a escolha do modelo de repartição tem uma influência causadora de distorções sobre as decisões de investimento no modelo de repartição pelo valor bruto dos ativos.

A análise a estas relações já foi realizada de uma forma mais precisa no capítulo 1, da página 27 em diante, sendo que agora apenas me irei focar nas conclusões já retiradas desse trabalho.

A escolha entre o modelo de repartição<sup>56</sup> pelo valor dos ativos brutos ou pelo valor dos ativos líquidos é, tendo em conta tudo o que foi dito anteriormente, uma escolha entre a simplicidade do modelo dos ativos brutos ou a opção pela neutralidade económica do modelo dos ativos líquidos.

Defendemos a adoção do modelo de repartição pelo valor dos ativos líquidos, pois apesar de este modelo ser algo vulnerável a ações de planeamento fiscal e não tão simples administrativamente como a repartição baseada no valor bruto dos ativos, acredito que a sua neutralidade fiscal é muito importante e que deve ser levado em conta.

Com a opção pela repartição dos rendimentos pelo método dos ativos líquidos, o modelo dual assegura uma postura neutral face ao investimento deixando que os agentes económicos tomem as suas decisões sem necessitarem ter em consideração um possível efeito

---

<sup>56</sup> Esta repartição, como já referido no capítulo 1, não é obrigatória, é apenas uma forma de possibilitar ao contribuinte evitar uma sobre tributação dos rendimentos do capital, coisa que aconteceria se ele não optasse pela repartição, visto que o rendimento empresarial seria tributado como se fossem rendimentos do trabalho.

incentivador/desincentivador fiscal, fazendo-os focarem-se na rentabilidade económica do negócio, sem interferência fiscal.

Apesar da permeabilidade deste modelo ao planeamento fiscal, fruto da sua maior complexidade, não é exclusivo deste modelo a fragilidade relativamente ao planeamento fiscal, no método dos ativos brutos tal também acontece.

A possibilidade de deduzir à base de tributação dos rendimentos do trabalho os custos relativos a juros reduzindo o resultado líquido, faz com que os resultados considerados como imputáveis aos rendimentos do trabalho sejam menores.

Esta possibilidade pode incentivar alguns empresários menos escrupulosos a registarem nas contas da empresa dívida de bens ou serviços referentes à sua vida pessoal e deste modo reduzir a sua “fatura” fiscal e reduzindo assim o montante dos seus rendimentos que é sujeito a uma tributação progressiva como rendimentos do trabalho. Formas para prevenir tal situação já foram discutidas no capítulo 1.

Por todos estes aspetos considero que o melhor modo de repartir os rendimentos é através do modelo do valor dos ativos líquidos, pois assegura a neutralidade fiscal do imposto não se imiscuindo nas escolhas económicas do investidor, deixando-lhe em controlo das variáveis que influenciam o seu negócio, com o fator “imposto” fora da equação.

Esta é uma opção que deve ser sempre acompanhada por um rol de medidas para prevenir o planeamento fiscal e que seja assegurada alguma estabilidade legislativa, pois sem isso acontece é muito difícil conseguir gerar-se confiança para levantar alguém a investir.

Esta mudança de tratamento a dar aos rendimentos auferidos como trabalhadores por conta própria e o aumento de complexidade nesta nova versão devem-se à necessidade de introduzir uma maior equidade fiscal no tratamento deste tipo de rendimentos.

### **3.4- Rendimentos de capital: a base da poupança**

A tributação dos rendimentos de capitais, seja qual for a forma que tomem, irá acontecer nesta base de tributação.

Os rendimentos das categorias E, F e G seriam aglomerados para uma tributação conjunta a uma taxa proporcional e sujeitos a um tratamento uniformizado independentemente da sua origem, quer sejam mais-valias, pagamento de juros, dividendos ou rendimentos prediais, etc.

A tributação dos rendimentos de capital processar-se-ia por via da retenção da fonte, salvo para os rendimentos prediais, em que considero adequadas as novas regras de tributação, em que tais rendimentos são tributados a uma taxa autónoma de 28%, deduzindo os custos de manutenção e conservação, tal como já acontece atualmente, existindo sempre, a possibilidade de optar por englobar os rendimentos (embora essa opção pressuponha que tais rendimentos passem a ser tributados a taxas progressivas).

Esta opção confere um elevado grau de simplificação ao sistema, pois reduz significativamente as obrigações declarativas dos sujeitos passivos e diminui eficazmente a carga administrativa tanto dos contribuintes, como da AT.

Embora defenda a eliminação das inúmeras deduções fiscais incidentes sobre este tipo de rendimentos, não considero correto eliminá-las a todas, apenas em nome da simplificação do modelo de tributação, pois considero que a neutralidade económica do modelo seria posta em causa e o *trade off* entre a simplicidade fiscal e a neutralidade fiscal não seria benéfico.

### **3.4.1- Taxa de tributação proporcional**

A adoção de uma taxa de tributação proporcional para a tributação dos rendimentos de capital, foi uma consequência da concorrência fiscal internacional, da mobilidade dos capitais a nível internacional, que gerou diversos problemas, já, antes, abordados no capítulo 1.

Tal como já admiti no referido capítulo, apesar de não ser a solução mais equitativa, é aquela que consegue minorar, os efeitos negativos da fuga dos capitais para jurisdições em que consigam tratamentos mais favoráveis, sendo a resposta mais pragmática para contornar esse problema.

No modelo dual a taxa incidente sobre os rendimentos do capital é proporcional e tendencialmente reduzida, embora na atual conjuntura, a taxas de tributação do capital se encontre bastante elevada, mas é expectável que venham a baixar quando a atual crise económica se desvanecer, voltando a situar-se perto dos 20%.

A meu ver a manutenção de taxas neste nível de grandeza irá gerar uma fuga de capitais da nossa economia, pois se considerarmos a rendibilidade da maioria das aplicações financeiras disponíveis no mercado, para captar poupança, em conjugação com a inflação do período e com tais taxas de tributação, podemos depararmo-nos com diversas situações em que o imposto sobre os rendimentos de capitais é, verdadeiramente, um imposto incidente sobre o capital.

Sendo isto fruto da tributação dos rendimentos de capitais em função do seu valor nominal, em vez de tal de ser efetuado considerando o rendimento real, algo que também já analisámos no presente trabalho.

Outro aspeto a ter em conta, é o facto de esta taxa de tributação ter de ser coordenada conjuntamente com as taxas de tributação incidentes sobre as empresas e sobre as pessoas singulares (neste caso considerando já o impacto que as contribuições que o contribuinte tenha de efetuar para a segurança social) e aproximá-las, e assim desincentivando a recaraterização de rendimentos.

### **3.4.2- Deduções a rendimentos de capitais**

A tributação dos rendimentos de capitais, neste modelo, deve-se processar por via da utilização de uma taxa liberatória com carácter definitivo, como forma de simplificar o cálculo do imposto, aliviando o contribuinte de obrigações declarativas excessivas e diminuindo a carga administrativa da AT.

Não obstante o anteriormente dito, considero que é necessário continuar a existir a opção pelo englobamento dos rendimentos de capital, permitindo ao contribuinte que todos os seus rendimentos sejam tributados uniformemente. Apenas nesta situação faz sentido, a meu ver, permitir que existam deduções a este tipo de rendimento, pois caso contrário estaríamos a introduzir, desnecessariamente, complexidade ao modelo.

Não consideramos que seja necessário efetuar alterações as deduções que existem atualmente, pois a meu ver isso estaria além do alcance do presente trabalho e seria necessário verificar as implicações de tal opção a nível da receita fiscal, e esta proposta pretende ser neutra em termos de receita fiscal.

## Conclusões

Como em qualquer estudo científico sobre modelos de tributação pessoal que seja efetuado atualmente, nesta dissertação tivemos de efetuar esta análise tendo em conta o atual contexto de feroz concorrência fiscal internacional e os desafios que daí advêm.

Nesta dissertação procedemos à análise do modelo dual de tributação e as suas particularidades e propus uma versão que permite aproximar a tributação pessoal portuguesa a este modelo.

Neste trabalho pretendi abordar explicitar o funcionamento concetual deste modelo, a forma como os rendimentos são classificados conforme a sua origem, sendo provenientes do trabalho ou do capital.

Nesta proposta os rendimentos serão segregados em três bases de tributação distintas:

- A base geral, composta pelos rendimentos do trabalho, que irá incluir os rendimentos das categorias A e H;
- A base da poupança, que integrará os rendimentos de capital, provenientes das categorias, E, F e G;
- Os rendimentos dos trabalhadores por conta própria, que são compostos por um *mix* de rendimentos do capital e do trabalho e como tal deverão ser repartidos nas suas duas componentes e tributados em concordância com tal fato.

A tributação progressiva dos rendimentos do trabalho é, hoje em dia, inevitável, pois são tais rendimentos que contribuem com o grosso da receita fiscal para satisfazer as necessidades financeiras do Estado e é também este o modo utilizado para minorar as diferenças de rendimento entre contribuintes.

Relativamente à tributação proporcional dos rendimentos de capital, é considerada como um “mal” necessário para fazer face à concorrência fiscal internacional que leva o capital a deslocar-se para onde a tributação lhe seja mais favorável.

Evitando assim prejuízos sérios para a economia derivados das limitações que se iriam gerar a nível de financiamento e a ineficiência económica que surgiria.



No caso dos trabalhadores por conta própria, que auferem rendimentos com uma componente relativa a rendimento do capital investido e outra parcela que remunera o trabalho realizado no próprio negócio, analisámos os métodos existentes para efetuar a repartição desses rendimentos, sendo este aspeto é considerado como o ponto mais sensível da tributação dual, em que a questão fulcral é se a preferência recai sobre a simplicidade e menor permeabilidade a planeamento fiscal do método dos ativos brutos ou se se aceita um acréscimo de complexidade no método dos ativos líquidos como um mal necessário para a sua neutralidade económica.

A nossa opção recai sobre o método dos ativos líquidos, pois apesar da sua maior permeabilidade a práticas de planeamento fiscal e de introduzir uma maior complexidade que o método dos ativos brutos, a sua neutralidade face às opções económicas dos inventores, tornando o imposto pessoal um elemento neutro no momento da tomada de decisão, sendo esse um fator decisivo nesta minha opção.

Esta capacidade que o método dos ativos líquidos tem de conseguir ser fiscalmente neutro, não incentivando, nem desincentivando artificialmente as escolhas dos agentes económicos, tem o condão de permitir que um investidor se foque essencialmente nas características essenciais do negócio.

Por estas características o modelo dual perfila-se como um modelo de tributação que consegue equilibrar as questões da equidade fiscal com a necessidade de acautelar a mobilidade do capital e os efeitos nefastos que daí advêm para a economia.

Num futuro próximo outras medidas deverão ser tomadas para fazer face ao problema da mobilidade do capital a nível internacional e às limitações que tal acarreta, mas tais medidas terão de ser tomadas num contexto multilateral.

## Bibliografia

- Basto, José Guilherme Xavier de (2007). IRS, Incidência real e determinação dos rendimentos líquidos”. Coimbra Editora
- Basto, Xavier de, Petisca, Joaquim (2004). 15 Anos da reforma fiscal de 1988/89. Jornadas de homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha, Associação Fiscal Portuguesa, Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito de Lisboa
- Cadilhe, Miguel (1989). Em defesa da reforma fiscal, Fisco (3) 1989, 31- 36
- Canotilho, J.J. Gomes, Moreira (2007). Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, 4ª Edição, Coimbra Editora, 1079 – 1101
- Cnossen, S. (1998). Taxing capital income in the European union: The case for adopting the dual income tax
- Cnossen, S. (2000). Taxing capital income in the Nordic countries: a model for the European Union
- Faustino, Manuel Lopes (2003), IRS, de Reforma em Reforma, Areas Editora
- Genser, Bernd, Reutter, Andreas (2007). Moving towards Dual Income Taxation in Europe. Finanz Archiv. Public Finance Analysis. Volume 63.
- Nabais, José Casalta (2010) Direito Fiscal, 6ª Edição, Almedina, 149 – 167, 481 – 511e 521 – 529.
- *OECD, tax policy studies, ” fundamental reform of personal income tax”, OECDpublishing, 2006, 13, 74 -80*
- Sanches, J. L. Saldanha (2007). Manual de direito fiscal, Coimbra Editora, 220 – 289 e 336 – 339.
- Santos, António Carlos dos et al., compil. (2009). Relatório do grupo para o estudo da política fiscal: Competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal
- Scientia Iuridica (1996), revista de direito comparado português e brasileiro Tomo XLV, Universidade Do Minho, 25 – 33

Siekman, Philip, Luijsterburg, Nicolien (2006). Personal Income Taxation in the Netherlands  
- Bulletin for international taxation, IBFD

## Webgrafia

- Antunes, João (2013), As novas regras de tributação dos rendimentos prediais, Jornal de negócios 11-02-2013, pág. 29.

<http://www.otoc.pt/fotos/editor2/jneg11fev.pdf>

- Erlend, E., Lambert, Peter J. & Thorensen, Thor O. (2011). *Horizontal Inequity under a Dual Income Tax System: Principles and Measurement*.

[http://brage.bibsys.no/ssb/bitstream/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_21456/1/dp647.pdf](http://brage.bibsys.no/ssb/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_21456/1/dp647.pdf)

- Deloitte (2012), Withholding tax rates 2012, International tax.

[http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/Tax/Taxation%20and%20Investment%20Guides/matrices/dttl\\_WHT\\_rates\\_2012.pdf](http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/Tax/Taxation%20and%20Investment%20Guides/matrices/dttl_WHT_rates_2012.pdf)

- Owens, Jeff (2005). Fundamental tax reform: an international perspective. OECD's Centre for Tax Policy & Administration.

<http://173-203-202-27.static.cloud-ips.com/sites/default/files/docs/owensfundamentaltaxreform-20060605.pdf>

- Nabais, José Casalta (2008). Reflexões sobre quem paga a conta do estado social. *Ciência e Técnica Fiscal*, 421, 7-46.

[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/Casalta2008.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Casalta2008.pdf)

- Sørensen, Peter Birch (2005). Dual income tax: why and how. CESifo working paper, 1551

[http://economia.ucu.edu.uy/attachments/025\\_why.pdf](http://economia.ucu.edu.uy/attachments/025_why.pdf)

- Sørensen, P.B. (2005b), Neutral taxation of shareholder income, International Tax and Public Finance 12, 777-801.

<http://www.econ.ku.dk/pbs/Dokumentfiler/Publications%20%28English%29/Neutral%20taxation%20of%20shareholder%20income.pdf>

- Sørensen, Peter Birch (2009). Dual income taxes: a Nordic tax system. Department of Economics University of Copenhagen

<http://curis.ku.dk/ws/files/19710718/wp-09-10.pdf>